

# บทที่สี่

ผลการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย  
ในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม



ภาพแสดงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

ที่มา:

สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง, <http://www.fisheries.go.th/royal2/Index.htm>

<http://www.aei-andaman.com/web2008/pachanlane/images/p6-1.JPG>

<http://www.thaimtb.com/webboard/408/204243-6.jpg>

รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ A: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน  
พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

โดย

เรวดี ประเสริฐเจริญสุข และ เกศินี แก้วนเจริญ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

# 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

## 1.1 ความเป็นมา

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และมีผลบังคับใช้จริงตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาส เช่น เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ประกอบการรายย่อย หรือธุรกิจขนาดย่อมให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในระบบได้ เพราะแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากสมมติฐานที่ว่าหากสามารถเข้าถึงทุนได้ก็จะสามารถพัฒนาประเทศให้เจริญได้ ด้วยเหตุนี้การให้นิยามและความหมายของการแปลงสินทรัพย์ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 จึงกล่าวไว้ว่า “การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” หมายความว่า “การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือมีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”

หลักการสำคัญของการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ที่สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) (2547) กำหนดไว้ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ

1) การจัดระบบเอกสารแสดงสิทธิ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของธนาคารและเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาปล่อยเงินกู้ของธนาคารและสถาบันการเงิน โดยเอกสารสิทธิต้องมีความชัดเจนและสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองสิทธิได้แบบมีเงื่อนไข

2) การประเมินราคาสินทรัพย์ จะต้องพัฒนากลไกและบุคลากรที่ทำหน้าที่ประเมินราคาและมูลค่าของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาด (market value) และมูลค่าทางเศรษฐกิจ (economic value)

3) การสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ เป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยเพิ่มมูลค่าและราคาของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งประชาชนผู้ถือครองสินทรัพย์หรือใช้ประโยชน์จากเอกสารสิทธิ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ โดยการจัดทำแผนงาน/ โครงการ และกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีของทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและทรัพย์สินทางปัญญา

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน, 2547) ได้แบ่งประเภทของสินทรัพย์ที่มีความสำคัญที่จะใช้ประโยชน์เพื่อให้เป็นทุนไว้ 5 ประเภท ได้แก่

1) **สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน** ปัจจุบันเอกสารสิทธิในที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากธนาคารได้แก่ โฉนดที่ดิน นส.3 และ นส.3ก ส่วนเอกสารสิทธิอื่นๆ เช่น ส.ป.ก. นิคมสร้างตนเอง ไม่สามารถใช้เป็น

หลักประกันเงินกู้ได้ การกำหนดแนวทางเพื่อให้เอกสารสิทธิดังกล่าวสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบการถือครองสิทธิในที่ดินและจัดทำเอกสารแสดงสิทธิให้ชัดเจน และต้องแก้ไขระเบียบให้สามารถนำเอกสารแสดงสิทธิดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม

ประเภทที่ดินและหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย

- (1) โฉนด (จากส.ค.1 ใบจอง ก.ส.น.5 น.ค.3 จากนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน) กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (2) ส.ป.ก.4 - 01 สัญญาเช่าซื้อกับ ส.ป.ก. เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ส.ป.ก.เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (3) ก.ส.น.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (4) น.ค.1 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (5) กยท.2 กรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

2) *สิทธิการเช่า* ปัจจุบันสิทธิการเช่าสามารถนำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคาร แต่ยังมีปัญหาว่าธนาคารยังไม่มี ความมั่นใจและเชื่อถือคุณค่าของสิทธิในการเช่า และยังไม่มียุทธศาสตร์การประเมินหน่วยประเมินราคากลาง จึงต้องมีการทำให้มีการยอมรับสิทธิการเช่าในสัญญาเช่า – เช่าซื้อในสิทธิการเช่า 4 ประเภท ได้แก่

- (1) ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (2) ที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (3) ที่ขายของในอุทยานฯ กรมอุทยานฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (4) ตลาดใน กทม. กทม. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

3) *ที่สาธารณะ* ในปัจจุบัน สิทธิชั่วคราวในการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะยังไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ แนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อให้สิทธิกับผู้ประกอบการในที่สาธารณะคือการออกหนังสืออนุญาตการใช้ที่สาธารณะ ใน 3 ประเภท คือ

- (1) ที่สาธารณะของ กทม. กทม. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (2) ที่สาธารณะเทศบาล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- (3) ใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ กรมประมง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

4) *สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร* การใช้เครื่องจักรเป็นประกันสินเชื่อยังมีปัญหาเรื่องการจดจำนองในทรัพย์สินที่จดจำนำไว้แล้ว โดยที่เจ้าหนี้ผู้รับจำนำไม่ทราบ และการขอสินเชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจรายย่อยและธุรกิจที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นยังไม่แพร่หลายมากนัก แนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลคือ ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนเครื่องจักร พร้อมทั้งสนับสนุนการจดทะเบียน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

เครื่องจักรของผู้ประกอบการขนาดเล็กและธุรกิจชุมชน

5) **สินทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา** แนวทางในการทำให้ทรัพย์สินทางปัญญาสามารถใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อได้ คือ การพัฒนาการจัดระบบการจดทะเบียน การสร้างความรู้ในเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินทางปัญญา และการสนับสนุนให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาและธนาคารของรัฐนำร่องในการปล่อยสินเชื่อ โดยเฉพาะธุรกิจชุมชนที่สนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้และถือเป็นทรัพย์สิน จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายบังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า การออกแบบผังภูมิของวงจรรวม และพันธุ์พืช 4 ประเภท ได้แก่ พันธุ์พืชใหม่ พันธุ์พืชพื้นเมือง เฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า
- (2) ทรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ ลิขสิทธิ์ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ความลับทางการค้า และภูมิปัญญาท้องถิ่น

การพิจารณาสินทรัพย์ที่เหมาะสมสำหรับการแปลงเป็นทุนทำการพิจารณาโดย “คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ต้องทำหน้าที่หลักคือดำเนินการเพื่อให้นโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นไปตามเป้าหมาย ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำและพิจารณาถ้อยแถลงในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามกรอบนโยบาย ทิศทางและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวข้องกับนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเนื่องจากกรมประมงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ คือ **พื้นที่ทะเลและชายฝั่ง** ที่เป็นหนึ่งในทรัพย์สินที่ถูกเสนอให้เข้าสู่กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แต่ขณะเดียวกันกรมประมงก็เป็นหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านและผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรายย่อย ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกหนึ่งกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและถูกจัดเข้าไปอยู่ในกลุ่มคนจนอันเนื่องมาจากปัจจุบันคนกลุ่มนี้ต้องประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง การลดลงของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และการเข้าไม่ถึงแหล่งทรัพยากรเนื่องจากถูกระบบทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีทันสมัยเข้ามาตัดขวางหาประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำจนเกินขีดความสามารถที่ธรรมชาติจะสร้างความสมดุลได้ ผลที่ตามมาคือการลดลงของรายได้ การถูกบีบให้ต้องเปลี่ยนแปลงอาชีพ บางส่วนต้องเดินทางเข้าสู่ประตูแรงงานขั้นต่ำในโรงงานต่างๆ เป็นต้น เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขปัญหาคความยากจนของคนกลุ่มนี้ ประกอบความต้องการที่จะเพิ่มทุนจากการแปลงพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นทุน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติในวันที่ 24 มกราคม 2547 เกี่ยวกับทิศทางปี 2547 ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่ทางสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต้องดำเนินการ คือ มาตรการ

ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายฝั่งที่มีการเพาะเลี้ยง กล่าวคือ “พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง โดยหลักพื้นที่ชายฝั่งได้มีการอนุญาตให้มีกิจการเพาะเลี้ยงตราบเท่าที่ไม่มีการกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นพื้นที่ชายฝั่งเหล่านี้ควรที่จะได้มีการออกเอกสารให้มีความชัดเจน ประกอบกับการจัดการทางด้านการเพาะเลี้ยงให้ถูกสุขลักษณะ และสภาพสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะนำมาใช้ในการแปลงเป็นทุนต่อไป” กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่ร่วมกำหนดนโยบายและดำเนินการเพื่อให้เห็นนโยบายดังกล่าวถูกนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์ต่อไป

## 1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นการริเริ่มที่ดีของรัฐบาลในการที่จะทำให้คนในระดับรากหญ้าหรือกลุ่มคนจนของประเทศที่ขาดโอกาสได้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่าทรัพย์สินบางอย่างที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนให้แปลงเป็นทุน ดังเช่น พื้นที่ทะเลและชายฝั่ง อาจจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบบนพื้นฐานการศึกษาที่รอบด้านก่อนที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจจัดทำเป็นนโยบาย และต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเหมาะสมหรือไม่ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมาใช้ในการบริหารจัดการ “ทรัพย์สินส่วนรวมหรือทรัพย์สินสาธารณะ” ซึ่งหากดำเนินการตามหลักการนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนแล้วพื้นที่ทะเลและชายฝั่งคงจะต้องกลายเป็น “ทรัพย์สินส่วนตัว” และเมื่อเป็นเช่นนั้นจะเกิดอะไรขึ้น การประเมินตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายครั้งนี้ จึงมองสองมิติคือ ทั้งในระดับบริหารที่กำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติที่ดำเนินการตามนโยบายว่า ได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่หรือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบเท่านั้น

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ค้นคว้าเอกสาร

- 1) ศึกษากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบาย รวมทั้งกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน ได้แก่
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
  - พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
  - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
  - พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- 2) การศึกษาข้อมูลทุกข้อมูจากรายงานการศึกษาวิจัย เอกสาร และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน สถาบันการศึกษา และฐานข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง)

### 2.2 จัดสนทนากลุ่มย่อย

คณะผู้วิจัยได้จัดสนทนากลุ่มย่อยกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ชาวประมงพื้นบ้าน ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำใน 3 พื้นที่ คือ

- พื้นที่ตำบลเจ๊ะบิลัง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล วันที่ 8 พฤษภาคม 2549
- พื้นที่ตำบลหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสตูล วันที่ 20 พฤษภาคม 2549
- พื้นที่บ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดงแก้ว จังหวัดพังงา วันที่ 9 สิงหาคม 2549

### 2.3 สัมภาษณ์

การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- คุณนที ขลิบทอง ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน:
- คุณวุฒิพงศ์ โสมนัส ผู้อำนวยการฝ่ายแผนงาน สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- คุณภัทรดา วสุวัต เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- คุณศุภวัชฌ์ โกมลมาลย์ หัวหน้าฝ่ายกิจกรรมพิเศษ กรมประมง
- คุณบรรจง นะแส ผู้อำนวยการโครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้
- คุณเบญจวรรณ เฟื่องหนู ผู้ประสานงานพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา  
โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้
- อาจารย์เริงชัย ต้นสกุล คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์:
- คุณวิโชคศักดิ์ ธรรมรงค์ไพรี กองเลขาสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้
- คุณน้อย แก่นแทน คณะกรรมการฝ่ายนโยบายสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้  
และ ชาวประมงพื้นบ้านลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- คุณดิฐะ น้อยคำ ชาวประมงพื้นบ้าน บ้านเจ๊ะบิลัง ต.เจ๊ะบิลัง อ.เมือง จ.สตูล
- คุณปัญญา อนันตกุล ชาวประมงพื้นบ้านและผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ บ้านน้ำเค็ม  
ต.ตะกั่วป่า จ.พังงา



### 3. ผลการประเมิน

การประเมินกรณีศึกษานี้ประเมิน 3 ด้านคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม ความพยายาม และประสิทธิผลที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 ด้านกฎหมาย

##### 3.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินตัวชี้วัดที่ 50 พบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบางส่วน ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 แต่สำหรับกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ.การประมง พ.ศ. 2490 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. 2546 หรือประกาศที่เกี่ยวข้อง ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด

เมื่อประเมินเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายตามตัวชี้วัดที่ 51 พบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วน กล่าวคือ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 มาตรา 76 และมาตรา 290 ได้เปิดให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทั้งในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ขาดความชัดเจนในการนำหลักการแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ

สำหรับกรณีศึกษาการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนพื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนได้รับทราบ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 58 และมาตรา 59 ที่ให้สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ขณะที่มาตรา 76 ได้กำหนดว่า รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่ได้ถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแต่ถือปฏิบัติตามกฎหมายลูก ดังเช่น กรณีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนพื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง ทางกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มากกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหลักการกว้างๆ ไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเฉพาะจึงยากในการที่หน่วยงานจะนำไปปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาตามขอบเขตของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ซึ่งกำหนดว่า หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ได้แก่ นโยบาย

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

แผนงาน โครงการ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน แต่กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้นำไปปฏิบัติให้เกิดแนวทางชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่สามารถเปิดเผยแก่ประชาชนได้ ในส่วนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นั้น อยู่ในกรอบที่กรณีศึกษาการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนพื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยงเกี่ยวข้องเช่นกัน เพราะมีการดำเนินโครงการต่อเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะเรื่องเหตุผลและความจำเป็น วัตถุประสงค์ สาธารณประโยชน์ และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชน เป็นต้น แต่ที่ผ่านมาทางกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหลักของรัฐบาล คือการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำให้ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ นอกจากนี้หน่วยงานรัฐได้ให้ความเห็นว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องระดับหน่วยงานจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบที่มาของนโยบาย

### 3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การประเมินเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจในตามตัวชี้วัดที่ 52 พบว่า ขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลไม่ได้ถูกจำกัดให้แคบแต่มีความชัดเจน เมื่อพิจารณาตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544 สำหรับกรณีศึกษานี้ไม่ได้มีการระบุว่ากระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนเป็นความลับ จึงสรุปได้ว่าสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนได้ เพียงแต่ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบในกระบวนการและขั้นตอนที่นำมาสู่การตัดสินใจ แต่ให้ประชาชนรับทราบและมีส่วนร่วมในระดับโครงการ

### 3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

จากการประเมินว่า กฎหมายกำหนดให้พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ ตามตัวชี้วัดที่ 53 พบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้ต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานได้ยึดถือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นนโยบายขององค์กรที่เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ

### 3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประชาชนทั่วไป

การประเมินตัวชี้วัดที่ 56 พบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกรณีศึกษานี้ต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ แก่ประชาชน และเมื่อประเมินตามตัวชี้วัดที่ 58 เกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจครั้งนี้พบว่า กฎหมายไม่ได้ระบุถึงเรื่องดังกล่าวเช่นกัน

### 3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

สำหรับการประเมินตัวชี้วัดที่ 59 กฎหมายมีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษาที่ พบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดถึงระยะเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนโยบายไว้ จึงทำให้ไม่สามารถประเมินตัวชี้วัดนี้ได้ แต่หากพิจารณาในระดับโครงการ พบว่า มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ระบุไว้ชัดเจนเรื่องการรับฟังความคิดเห็นในระดับโครงการและให้รายละเอียดถึงระยะเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ชัดเจน

## 3.2 ด้านความพยายาม

### 3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

การประเมินตัวชี้วัดที่ 60 เกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลการตัดสินใจและโอกาสในการมีส่วนร่วมต่อสาธารณชน และการประเมินตัวชี้วัดที่ 62 เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญที่เป็นทางเลือกในการตัดสินใจทั้งด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกรณีศึกษานี้ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนแต่อย่างใด และเมื่อประเมินเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานในการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตัวชี้วัดที่ 63 พบว่า หน่วยงานไม่มีการจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับนโยบาย แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือ กรมประมงได้จัดให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมในระดับโครงการ

### 3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายเพื่อการมีส่วนร่วม

การประเมินตัวชี้วัดที่ 65 เรื่องความรับผิดชอบของหน่วยงานเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วม พบว่า ไม่สามารถประเมินได้เพราะนโยบายนี้ไม่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

### 3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 67 เกี่ยวกับการเตรียมการเพื่อช่วยให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษาที่ พบว่า ไม่มีการดำเนินมาตรการที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในการมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบระบุชัดเจนว่าจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการเท่านั้น

### 3.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

การประเมินเรื่องระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการตัดสินใจในแต่ละชั้น

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

ตามตัวชี้วัดที่ 68 พบว่าไม่มีการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า เพราะกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเป็นการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

### 3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

การประเมินตัวชี้วัดที่ 70 พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ผ่านมา หรือที่อยู่ระหว่างพิจารณาในแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้เพียงเล็กน้อย โดยข้อมูลที่เป็นการตัดสินใจทางนโยบายสามารถทำหนังสือราชการขอไปทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ส่วนแหล่งข้อมูลอื่นๆ เช่น เว็บไซต์ ห้องสมุดของหน่วยงาน ไม่ปรากฏว่ามีการจัดเก็บไว้สำหรับเผยแพร่สู่สาธารณชน และการประเมินตัวชี้วัดที่ 73 พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนี้ กล่าวคือ การขอเอกสารทางนโยบายจะต้องได้รับการพิจารณาจากอธิบดีกรมประมงก่อนที่จะเปิดเผยได้

### 3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินตัวชี้วัดที่ 75 และ 76 พบว่า 3 ปีที่ผ่านมา ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการจัดฝึกอบรมหรือการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและคู่มือด้านสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่แต่มีการส่งบุคลากรไปร่วมฝึกอบรมกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องระบุตรงกันว่า การดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วมถือเป็นนโยบายหลักของหน่วยงานที่จะต้องถือปฏิบัติทุกคนอยู่แล้ว และการประเมินเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตัวชี้วัดที่ 77 พบว่า ไม่สามารถประเมินได้เพราะไม่มีเอกสารและรายละเอียดระบุเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณที่ใช้ดำเนินการเพื่อนำมาสู่ผลการตัดสินใจทางนโยบาย

### 3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

การประเมินตัวชี้วัดที่ 79 เกี่ยวกับคู่มือประชาชนเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษาไม่พบว่ามีการจัดทำคู่มือประชาชนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบาย ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับนโยบายแต่จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับโครงการ

## 3.3 ด้านประสิทธิผล

### 3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

การประเมินตัวชี้วัดที่ 81 และ 82 ไม่สามารถประเมินได้เพราะการจัดทำนโยบายครั้งนี้ไม่ได้มีการขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ไม่พบเอกสารที่เกี่ยวกับการข้อเสนอแนะของประชาชนต่อนโยบาย และ

นโยบายมีกระบวนการสิ้นสุดไปแล้วโดยไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรู้ล่วงหน้า

### 3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

การประเมินตัวชี้วัดที่ 84 ไม่สามารถประเมินได้ เพราะนโยบายนี้ไม่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติการในระดับโครงการได้รับกระแสการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นผลให้ผู้กำหนดนโยบายคือ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องนำเรื่องนี้มาพิจารณาใหม่อีกครั้ง

### 3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินตัวชี้วัดที่ 86 พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ส่วนใหญ่ไม่พอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทั้งที่เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและเกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ และมองว่ากระบวนการตัดสินใจทางนโยบายครั้งนี้ไม่ได้แตกต่างจากการตัดสินใจทางนโยบายเดิมนั้นในอดีต ที่เป็นการตัดสินใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐแต่ไม่สอบถามความคิดเห็นจากภาคประชาชน

### 3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อถือว่ามียุทธศาสตร์อย่างมากในกรณีศึกษาครั้งนี้ เมื่อประเมินตามตัวชี้วัดที่ 90 ทั้งนี้พบว่า การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการขององค์กรภาคประชาชนและสื่อ และแม้ว่าจะมีการตัดสินใจในระดับนโยบายต่อกรณีศึกษาเรื่องนี้ไปแล้วแต่ด้วยข้อมูลที่ได้รับจากสื่อ องค์กรอิสระ และภาคประชาสังคมได้ส่งผลให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันและตั้งคำถามกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงความเหมาะสมและความจำเป็นต่อนโยบายลักษณะเช่นนี้ว่าเหมาะสมและจำเป็นหรือไม่ต่อการนำมาใช้สำหรับจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรสาธารณะ

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง) โดยขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ เพราะช่วงเวลาดังกล่าวทางหน่วยงานต้องการทำนโยบายเพื่อสนองนโยบายหลักของประเทศ คือ นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา ผลที่เกิดขึ้นจากการประเมินครั้งนี้จึงพบว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในระดับต่ำ แม้ว่านโยบายนี้ต้องการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ผู้ที่ถูกกำหนดให้เป็น

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง

เป้าหมายของการแก้ไขปัญหาความยากจนคือ กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านและกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งกลับไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชีวิตของตนเอง ทั้งที่คนกลุ่มนี้ใกล้ชิดและเกี่ยวพันกับทรัพยากรทะเลและชายฝั่งมากที่สุด แต่กลับถูกกำหนดไว้ให้เป็นภาพประกอบของการแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้ต้นนโยบายและโครงการที่ภาครัฐกำหนดเท่านั้น

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการประเมินตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลทำให้ได้ข้อเสนอต่อต้นนโยบายนี้และข้อเสนอต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในระดับนโยบายดังนี้

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญมีหลักการที่ชัดเจนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ยังไม่มีความหมายลูกเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ควรที่จะมีการผลักดันกฎหมายลูกให้ไปในทิศทางเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยควรจเร่งดำเนินการเพื่อให้มี พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่ได้เป็นเพียงแค่หลักการที่ตีความกว้างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น
2. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เข้าใจหลักการและวิธีปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ ดังนั้นต้องผลักดันให้มีหน่วยงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นทั้งในระดับกระทรวง กรม หรือหน่วยงานที่เทียบเท่า เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของผู้ที่ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในการจัดทำนโยบายและการกำหนดทิศทางการพัฒนา
3. กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายของหน่วยงานได้รับอิทธิพลของฝ่ายการเมืองอยู่ การมีส่วนร่วมจึงเป็นเฉพาะหน่วยงาน ดังนั้นจึงจะต้องมีระเบียบที่ชัดเจนว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรสาธารณะ ต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ
4. จากกรณีศึกษานี้ พบว่า ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แม้ที่ผ่านมามีการผลักดันให้เข้ามามีส่วนร่วมเมื่อมีการตัดสินใจทางนโยบายไปแล้ว หรือเมื่อมีการจัดทำโครงการสนองนโยบายแล้ว ถึงกระนั้นก็แสดงให้เห็นว่าภาคประชาสังคมของไทยมีความเข้มแข็งขึ้นและตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงควรที่จะทำงานประสานกับภาคประชาสังคมและภาคประชาชนมากขึ้น เพื่อให้เกิดการสื่อสารข้อมูลและให้องค์กรเหล่านี้ได้เป็นเสมือนผู้ติดตามและประเมินการทำงานของภาครัฐต่อไปในอนาคต
5. จากหลักการและแนวคิดของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เมื่อนำมาปรับใช้กับพื้นที่เพาะเลี้ยงชายฝั่งเพื่อให้เกิดเป็นเอกสารสิทธิหรือใบอนุญาตเพาะเลี้ยงที่สามารถใช้ประกอบการทางธุรกิจและสินเชื่อได้ เป็นแนวทางที่ขัดกับหลักการด้านสิทธิชุมชนอย่างยิ่ง เพราะอาจทำให้บุคคลที่ได้รับอนุญาตทำการ

เพาะเลี้ยงถัอสัตว์ครอบครองพื้นที่โดยพฤตินัย ส่งผลให้คนที่ต้องการใช้ทรัพยากรทะเลและชายฝั่งไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ ดังนั้นความต้องการที่จะจัดระเบียบชายฝั่งและแก้ไขปัญหาความยากจนโดยการสนับสนุนให้เข้าถึงทุนในลักษณะนี้จึงไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการกับทรัพยากรที่เป็นสาธารณะ ไม่เช่นนั้นอาจก่อให้เกิด





รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ A: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเจรจา  
เพื่อจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

โดย

บันทึก เศรษฐกิจโรตัม  
โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร  
ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

### 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

#### 1.1 ความเป็นมา

เขตการค้าเสรี (Free trade area: FTA) หมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มให้เหลือน้อยที่สุด หรือยกเลิกหมดไป การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะมีลักษณะเป็นการเจรจาการค้าแบบ "ทวิภาคี" หรือรายภูมิภาค ไม่ใช่ระบบพหุภาคี ดังเช่นการเจรจาการค้าเสรีภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

ภายหลังการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีประสบปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยเฉพาะภายหลังความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกครั้งที่ 5 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก เมื่อเดือนกันยายน 2546 ที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ได้หันมาใช้แนวทางการรวมกลุ่มทางภูมิภาคและการเจรจาแบบทวิภาคีเพื่อการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า สหรัฐจะเร่งเจรจาผลักดันการเปิดเสรีทางการค้าทั้งแบบภูมิภาคและแบบทวิภาคีอย่างเต็มที่

สำหรับประเทศไทย ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา การกำหนดนโยบายมุ่งเน้นการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคี เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยผู้นำรัฐบาล ในการแสดงปาฐกถาของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรอดีตนายกรัฐมนตรี ณ อาคารสำนักงานองค์การสหประชาชาติ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2547 มีการประกาศต่อสาธารณะอย่างชัดเจนว่า “รัฐบาลจะใช้การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีเป็นกลยุทธ์ด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ” นโยบายเรื่องนี้ มีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลทักษิณ 2

ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ได้ระบุไว้ในนโยบายตอนหนึ่งภายใต้เรื่องนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศว่า “รัฐบาลจะสานต่อการจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยรวมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยอย่างต่อเนื่อง และการดำเนินนโยบายการตลาดเชิงรุกทั้งในตลาดเดิมและตลาดใหม่ เพื่อส่งเสริมให้สินค้าและบริการของไทย เป็นที่รู้จักและยอมรับอย่างแพร่หลายจากผู้บริโภคในต่างประเทศ” (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี หน้า 20)

จนถึงกันยายน 2549 รัฐบาลไทยได้เร่งรัดผลักดันให้มีข้อตกลงแบบทวิภาคีจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free trade area) กับประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ความตกลงที่ได้ลงนามไปและมีผลใช้บังคับแล้ว ได้แก่ ความตกลงเร่งลดภาษีศุลกากรไม่ระหว่างไทย - จีน ความตกลง FTA ไทย - ออสเตรเลีย ความตกลง FTA ไทย - นิวซีแลนด์ ความตกลง FTA ที่กำลังอยู่ในช่วงการเจรจา เช่น เปรู ญี่ปุ่น (เจรจาลิ้นสุดแล้ว รอการลงนามของรัฐบาล) สหรัฐอเมริกา บาห์เรน เป็นต้น

การเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา มีจุดเริ่มต้นจากการลงนามกรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุน (Trade investment framework agreement: TIFA) เมื่อเดือนตุลาคม 2545 และได้ประกาศเห็นชอบร่วมกันให้เริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรี เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2546 การเจรจาอย่างเป็นทางการรอบแรกเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2547 ณ มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา จนถึงขณะที่เขียนนี้ (กันยายน 2549) ได้มีการเจรจาไปแล้ว 6 รอบ ทั้งนี้ แต่เดิมฝ่ายสหรัฐฯ ต้องการให้การเจรจาเสร็จสิ้นลงภายในเดือนเมษายน 2549 แต่ไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยจากการยุบสภาในเดือนกุมภาพันธ์ 2549 การเจรจาจึงหยุดชะงักลง ต้องรอท่าทีและนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาลรักษาการณ หรือรัฐบาลใหม่หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ที่คาดว่าจะมีขึ้นในปี 2550)

ในช่วง 6 รอบที่ผ่านมาของการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ได้มีข้อเรียกร้องจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องการมีส่วนร่วมในการเจรจามากขึ้นกว่าที่รัฐบาลกำหนดไว้ มีข้อเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการเจรจาให้ประชาชนได้รับทราบ คณะกรรมาธิการของรัฐสภาหลายคณะได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ โดยติดตามตรวจสอบนโยบายและการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงการเจรจาครั้งล่าสุด รอบที่ 6 ที่เกิดขึ้น ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อเดือนมกราคม 2549 ได้มีกิจกรรมการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวางและเข้มข้น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและรัฐสภาในกระบวนการเจรจาและการตัดสินใจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อนการยุบสภา 2 วัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 ให้มีการอภิปรายของรัฐสภา (โดยไม่ต้องลงมติ) โดยมีหัวข้อการอภิปรายรวม 4 เรื่อง ได้แก่ เรื่องการขายหุ้น เรื่องการเลี้ยงภามี เรื่องการทุจริต และเรื่องการค้า FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับความสำคัญของการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ในทางสังคมและทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

อนึ่ง กระบวนการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทำความตกลง FTA ของไทย ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้มีการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 แม้ว่าจะมีข้อเสนอและข้อเรียกร้อง จากองค์กรต่างๆ ให้รัฐบาลปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด แต่รัฐบาลก็ดำเนินการโดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ลงนามในความตกลง

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

### 1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

การศึกษาในโครงการนี้ เป็นการศึกษาระบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกรณีการเจรจาจัดทำความตกลง FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา เหตุผลที่เลือกศึกษากรณี FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นความตกลง FTA ที่มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่างๆ รวม 23 หัวข้อ เช่น เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องแรงงาน เรื่องการเปิดเสรีและการคุ้มครองการลงทุน เรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการ เรื่องการค้าสินค้าเกษตร การเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกาจึงได้รับความสนใจจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสังคมอย่างกว้างขวาง มีความห่วงใยต่อผลกระทบทั้งทางบวกและลบที่อาจเกิดขึ้นมากเป็นพิเศษ เมื่อเทียบกับการทำความตกลง FTA กับประเทศอื่นๆ

จากสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในทศวรรษนี้ มีแนวโน้มว่าจะมีการเจรจาความตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกมาก ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา จะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต่อการเรียนรู้แง่มุมของปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศให้มีธรรมาภิบาล และเป็นไปตามข้อบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้มากยิ่งขึ้นในอนาคต

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

คณะนักวิจัยได้ทำการประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ไทย - สหรัฐอเมริกา โดยเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิดังนี้

- 1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่รับผิดชอบการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน และเกษตรกรรายย่อย
- 2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ โดยศึกษาเอกสารเผยแพร่ บทความ ข่าว และจากข้อมูลที่เผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา

### 2.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข้อมูล เอกสารนำเสนอข้อเท็จจริง (fact sheet) และเอกสารรายการประชุมสัมมนาชี้แจงเรื่อง FTA ของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่

- เอกสารของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
- เอกสารของกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์
- เอกสารของกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ
- เอกสารของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- เอกสารของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

- เอกสารของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ข้อมูลจากเว็บไซต์
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, [www.dtn.go.th](http://www.dtn.go.th)
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, [www.thaifita.com](http://www.thaifita.com)
- สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการคลัง กลุ่มศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรี, [www.thaimonitoring.org](http://www.thaimonitoring.org)

## 2.2 การสัมภาษณ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

- เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนคณะเจรจาฝ่ายไทย (ขอสงวนชื่อ),  
วันที่ 23 สิงหาคม 2549
- คุณกรรณิการ์ กิตติเวชกุล เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), วันที่ 26 สิงหาคม 2549
- คุณกิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน คณะทำงานโลกาภิวัตน์,  
วันที่ 1 กันยายน 2549
- คุณธีรพงษ์ ฉัตรวัฒนกำจร เกษตรกรปลูกหอมกระเทียม ม.9 ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ  
จ.เชียงใหม่, วันที่ 2 กันยายน 2549
- คุณบุญยืน สอนพู เกษตรกรปลูกมันฝรั่ง กรรมการบริหารสหกรณ์มันฝรั่งอำเภอ  
ไชยปราการ ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่,  
วันที่ 6 กันยายน 2549

## 3. ผลการประเมิน

ผลการประเมินในกรณีศึกษานี้ใช้ตัวชี้วัดสำคัญในหัวข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งสิ้น 25 ตัว โดยจำแนกได้เป็น 3 ด้าน คือ การประเมินด้านกฎหมาย ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ตัว การประเมินด้านความพยายาม ประกอบด้วยตัวชี้วัด 12 ตัว และการประเมินด้านประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ตัว ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีเหตุผลและคำนิยามที่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ที่ต้องการประเมิน ซึ่งสามารถศึกษาและตรวจสอบรายละเอียดได้จากคำอธิบายเกี่ยวกับเครื่องมือ TAI ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ของ TAI ([www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org))

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

### 3.1 ด้านกฎหมาย

#### 3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินคุณภาพและขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ตัว ตัวชี้วัดที่ 50 เป็นการประเมินว่ากฎหมายที่มีอยู่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใดเกี่ยวกับความประสงค์ของหน่วยงานที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษานั้น สำหรับตัวชี้วัดที่ 51 พิจารณาว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานนั้นๆ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกรณีศึกษานั้นๆ หรือไม่เพียงใด

ผลการประเมินพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ทางฝ่ายคณะเจรจาของไทยได้กำหนดให้ข้อมูลการเจรจาอยู่ในข้อมูลชั้น “ลับ” ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามความในพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลการเจรจาเป็นไปอย่างจำกัดมาก

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 51 พบว่า ถ้าพิจารณาจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม ก็ถือได้ว่าในเชิงหลักการมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศไม่มีกฎหมายเฉพาะ ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องว่าจะเปิดโอกาส หรือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด และหากพิจารณาจากกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พบว่า ระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กำหนดข้อบังคับให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนก่อนการกำหนด “นโยบาย” หรือ “การเจรจาความ ตกลงระหว่างประเทศ” ระเบียบดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะแต่เรื่อง “โครงการของรัฐ” เท่านั้น นอกจากนี้ ข้อมูลการเจรจาได้ถูกกำหนดให้เป็นข้อมูลที่อยู่ในชั้น “ลับ” ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเจรจา FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา

### 3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

**ตัวชี้วัดที่ 52** ประเมินการอ้างการเป็นความลับของข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ มีกรอบอ้างอิงที่รัดกุมและมีเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงใด พบว่า ทางสหรัฐฯ ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงรักษาความลับในการเจรจา ซึ่งฝ่ายไทยปฏิเสธไม่ลงนามแต่ให้คำมั่นทางวาจาว่าจะรักษาความลับในการเจรจา คณะเจรจาฝ่ายไทยได้ยึดถือแนวปฏิบัติว่า “ห้ามมิให้เปิดเผยเอกสารการเจรจา” ต่อผู้ที่มีได้เกี่ยวข้องกับเจรจา นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้ข้อมูลการเจรจาอยู่ในข้อมูลชั้น “ลับ” ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติทางคณะเจรจาได้ปฏิเสธการร้องขอของประชาชนในการขอตรวจดูเอกสารการเจรจา และปฏิเสธการส่งเอกสารให้กับทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างประเทศ และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่ได้มีการร้องขอให้ส่งเอกสารการกำหนดให้ข้อมูลการเจรจาเป็นความลับ ทำให้เกิดข้อวิจารณ์อย่างมากต่อการปฏิบัติของรัฐบาลที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสอง

### 3.1.3 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานของรัฐ

**ตัวชี้วัดที่ 53** ต้องการประเมินว่ากฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษาต้องพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ มีทักษะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร ในกรณีศึกษา นี้ ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดนี้ในการประเมินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการเจรจา FTA หรือ การเจรจาความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องอื่นๆ

### 3.1.4 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของประชาชน

**ตัวชี้วัดที่ 56** เป็นการประเมินว่ามีข้อกำหนดในกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน ให้คำแนะนำ หรือการฝึกอบรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

**ตัวชี้วัดที่ 58** ประเมินว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้รัฐบาลต้องพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงใด ในกรณีศึกษา นี้ ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดนี้ในการประเมินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ดี จากการสอบถามข้อมูล พบว่าในทางปฏิบัติไม่ได้มีการดำเนินงานทั้งในเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการมีส่วนร่วม

### 3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

**ตัวชี้วัดที่ 59** ต้องการวัดว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้หรือไม่ ในกรณีศึกษา นี้ ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวในการประเมินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่สามารถนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้ในกรณีการเจรจาความตกลง FTA ได้ เนื่องจากการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศไม่ได้อยู่ในขอบเขตนิยามของ “โครงการของรัฐ” ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าว

## 3.2 ด้านความพยายาม

การประเมินด้านความพยายามของรัฐ มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ใช้ความพยายามหรือไม่เพียงใด ที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานนั้นๆ และตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล

### 3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

**ตัวชี้วัดที่ 60** ประเมินว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ให้คำอธิบายที่ชัดเจนแก่ประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจรวมถึงช่องทางที่จะเข้าร่วมในกระบวนการนี้หรือไม่ เพียงใด **ตัวชี้วัดที่ 62** ได้ถามเพิ่มเติมถึงความพยายามของหน่วยงานในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ พร้อมทั้งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเป็นผลจากการตัดสินใจ ผลการประเมินพบว่า ข้อมูลที่เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา และข้อมูลในเอกสารเผยแพร่ไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการเจรจาและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนและเพียงพอ ข้อมูลที่มีอยู่เป็นข้อมูลเนื้อหาทั่วไปเกี่ยวกับเรื่อง FTA

จากการศึกษาข้อมูลที่เผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ และในเอกสารที่หน่วยงานรับผิดชอบการเจรจาจัดทำขึ้นเผยแพร่แก่ประชาชน ไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจเรื่องการเจรจา FTA หรือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของแต่ละทางเลือก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการหารือ พูดคุยในกลุ่มเจ้าหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับข้อมูลทางเลือกการตัดสินใจ แต่ไม่ได้จัดทำเป็นข้อมูลเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้เข้าร่วมกิจกรรมสัมมนาที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดขึ้นหลายครั้ง พบว่า ไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจเรื่องการเจรจา FTA หรือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของแต่ละทางเลือก



สำหรับตัวชี้วัดที่ 63 เป็นการประเมินว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในขั้นตอนต่างๆ ของการตัดสินใจในกรณีศึกษาหรือไม่ พบว่า มีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายครั้งโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำเสนอข้อมูล แสดงความคิดเห็น ความห่วงใย ซึ่งส่วนใหญ่จัดขึ้นในช่วงก่อนการเจรจา การจัดกิจกรรมมีส่วนร่วมในช่วงการเจรจารอบที่ 1 - 3 มีน้อยมาก และเพิ่มมากขึ้นในช่วงรอบที่ 4 - 6 ภายหลังการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ได้ถูกวิจารณ์และถูกตรวจสอบอย่างมากจากสื่อมวลชน ภาคประชาชน และคณะกรรมการของรัฐสภา อนึ่ง การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จัดขึ้นในกรุงเทพฯ มีการจัดในต่างจังหวัดอยู่หลายครั้งแต่ยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง

### 3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายเพื่อการมีส่วนร่วม

ตัวชี้วัดที่ 65 ประเมินว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของประชาชนเป็นอุปสรรคในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือไม่ ผลการประเมินพบว่า สำหรับกิจกรรมที่จัดในกรุงเทพฯ ต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกิจกรรมไม่ถือว่าสูง หรือเป็นภาระมากเกินไป ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้สนับสนุนเรื่องค่าใช้จ่ายเรื่องค่าเดินทาง เรื่องค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้น สำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นในต่างจังหวัด เมื่อสัมภาษณ์ผู้นำเกษตรกรที่ปลูกมันฝรั่ง และผู้นำเกษตรกรที่ปลูกหอม กระเทียม ปรากฏว่าไม่เคยได้รับการติดต่อให้เข้าร่วมกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา FTA จึงไม่มีข้อมูลสำหรับการจัดกิจกรรมในต่างจังหวัด

### 3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ตัวชี้วัดที่ 67 ต้องการประเมินว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษาได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด รวมทั้งได้พยายามอย่างจริงจังเพื่อเอื้อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงใด จากการประเมินพบว่า สำหรับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในกรุงเทพฯ ในตอนแรกไม่ได้เชิญกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีซึ่งอาจเกิดปัญหาในเรื่องการเข้าถึงยา เกษตรกรรายย่อย ฯลฯ เข้าร่วมกิจกรรม แต่ตอนหลังมีการเชิญเข้าร่วมบ้าง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา พบว่า ไม่ได้มีการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับเรื่องนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และโอกาส

จากการสัมภาษณ์ผู้นำเกษตรกรที่ปลูกหอม กระเทียม และผู้นำเกษตรกรที่ปลูกมันฝรั่ง ในพื้นที่ อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ พบว่า เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำความตกลง FTA แต่ไม่เคยได้รับการติดต่อจากหน่วยงานภาครัฐให้เข้าร่วมกิจกรรมใดๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการเจรจาจัดทำความตกลง FTA สำหรับการมีส่วนร่วมผ่านทางเว็บไซต์ พบว่า สำหรับเกษตรกรรายย่อย เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

### 3.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพแท้จริงยังต้องการเวลาที่เพียงพอเพื่อเตรียมทั้งข้อมูลและการหารือกันอย่างรอบคอบ **ตัวชี้วัดที่ 68** จึงมุ่งประเมินว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ให้เวลาล่วงหน้าแก่ประชาชนอย่างเพียงพอหรือไม่ เพื่อให้พร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการประเมินพบว่า สำหรับกรณีการเจรจา FTA นี้ ไม่มีระบบที่แน่นอน บางครั้งมีการแจ้งในระยะเวลาสั้น กระชั้นชิด บางครั้งมีระยะเวลาแจ้งล่วงหน้านานพอสมควร

### 3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

เพื่อประเมินว่าประชาชนมีช่องทางในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมมากเพียงใด **ตัวชี้วัดที่ 70** จะชี้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดให้มีแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้หรือไม่เพียงใด จากการสัมภาษณ์ และการตรวจสอบจากข้อมูลที่หน่วยงานรับผิดชอบการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา เผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ พบว่า ข้อมูลเหล่านั้นไม่เข้าข่ายเป็นเอกสารบันทึกข้อมูลการตัดสินใจที่ผ่านมา หรือข้อมูลอยู่ในระหว่างการพิจารณาตามความหมายที่แนวทางการประเมินของ TAI ได้กำหนดไว้

**ตัวชี้วัดที่ 73** ต้องการประเมินว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้หรือไม่ จากการสัมภาษณ์ และการตรวจสอบข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ และจากเอกสารเผยแพร่ต่างๆ พบว่า ในแง่การเข้าถึงข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์เป็นไปได้โดยสะดวก (แต่มีข้อจำกัดสำหรับคนชายขอบ เกษตรกรรายย่อย) ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่มีอยู่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่อยู่ในสื่อต่างๆ

### 3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

**ตัวชี้วัดที่ 75** ประเมินว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะยกระดับพัฒนาหน่วยงานของรัฐ โดยการจัดฝึกอบรมพนักงานหรือจัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงใดในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาหรือไม่ การประเมินพบว่า ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้มีการจัดฝึกอบรมหรือการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเจรจาจัดทำ FTA แต่อย่างใด

**ตัวชี้วัดที่ 76** วัดว่ามีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานที่รับผิดชอบกรณีศึกษานี้ในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การประเมินพบว่า ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้มีการจัดฝึกอบรมหรือการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในกระบวนการเจรจาจัดทำ FTA แต่อย่างใด

**ตัวชี้วัดที่ 77** ระบุว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีงบประมาณเพียงพอเพื่อดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเจรจา พบว่า ไม่มีงบประมาณที่จัดไว้เป็นการเฉพาะเพื่อสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วม งบประมาณที่มีอยู่เป็นงบรวมสำหรับเรื่องการเจรจา FTA ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

### 3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

เช่นเดียวกับกรณีหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชนก็ต้องการการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐอาจมีหลายแนวทางในการสร้างขีดความสามารถเพื่อเข้าถึงการมีส่วนร่วม เพื่อประเมินความพยายามในเรื่องนี้ **ตัวชี้วัดที่ 79** เป็นการประเมินเกี่ยวกับการจัดทำคู่มือเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกาพบว่า ไม่ได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนเรื่องการมีส่วนร่วมในการเจรจาจัดทำ FTA

## 3.3 ด้านประสิทธิผล

### 3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายอย่างแท้จริง หากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าความเห็นของตนได้รับการรับฟังและได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง **ตัวชี้วัดที่ 81** จึงตรวจสอบว่า มีการบันทึกรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่ายหรือไม่ บันทึกเหล่านี้ให้รายละเอียดหรือไม่เกี่ยวกับเนื้อหาของความเห็นที่ประชาชนเสนอ ความเห็นที่ได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจ และที่ไม่ได้รับการพิจารณารวมทั้งเหตุผลที่ปฏิเสธ **ตัวชี้วัดที่ 82** ประเมินว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาข้อคิดเห็นของประชาชนได้รับการนำเสนออย่างทันที หรือไม่เพียงใด

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเจรจา ผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า มีการเก็บบันทึกไว้ เช่น เป็นรายงานสรุปการประชุมหารือ แต่ไม่ได้เป็นเอกสารที่จัดให้ประชาชนเข้าถึงได้ นอกจากนี้ พบว่า ไม่ได้มีการจัดข้อมูลเกี่ยวกับการประชุมเรื่อง FTA ไว้เป็นเอกสารสำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ภายหลังจากการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม พบว่า ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับข้อคิดเห็นที่ได้จากการกิจกรรมการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ดำเนินการจัดส่งข้อคิดเห็นจากการประชุมหารือที่ได้จากกิจกรรมที่จัดขึ้นไปยังผู้เข้าร่วม ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐได้ข้อมูลว่า เคยคิดจะทำ แต่ไม่ได้ทำ

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

### 3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

เพื่อประเมินว่าในที่สุดแล้วการมีส่วนร่วมมีประสิทธิผลหรือไม่เพียงใด **ตัวชี้วัดที่ 84** จึงมุ่งประเมินว่าเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบแล้ว ผลของการมีส่วนร่วมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือไม่เพียงใด

การศึกษาในกรณีนี้ พบว่า กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ถูกตั้งข้อสังเกตและวิจารณ์ว่า เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการผลักดันการจัดทำข้อตกลง FTA ดังนั้น จึงมีผลน้อยมากต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของรัฐบาล ในขณะที่การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชนนับได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของรัฐอยู่พอสมควร ทำให้ภาครัฐมีการปรับตัว มีการจัดกิจกรรมในด้านต่างๆ มากขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ การประชุม การจัดสัมมนา สาธารณะ ฯลฯ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ให้ความเห็นว่า หากไม่ได้มีกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ภาคประชาสังคมจัดขึ้น การเจรจาอาจเสร็จสิ้นไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ยังไม่ได้มีข้อยุติ จึงยังไม่สามารถประเมินได้ชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลต่อการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายอย่างไร

### 3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

**ตัวชี้วัดที่ 86** ประเมินว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วมได้ดีหรือไม่เพียงใด จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยได้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจา FTA เห็นว่า เจ้าหน้าที่รัฐยังขาดทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและบางส่วนเป็นปัญหาในเรื่องการขาดความเข้าใจที่เพียงพอด้วย

**ตัวชี้วัดที่ 89** ประเมินว่าการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษาน้อยเพียงใด การประเมินพบว่า สื่อมวลชนมีบทบาทต่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นต่างๆ ไปสู่ประชาชนในวงกว้าง ซึ่งมีส่วนช่วยสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในช่วงการเจรจาที่จัดขึ้นในประเทศไทย มีการรายงานข่าวอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำเป็นรายงานพิเศษ ฯลฯ ทำให้ประชาชนมีข้อมูลมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจา FTA ในขณะเดียวกันผลการดำเนินงานของสื่อมวลชนในกรณี FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ในเชิงการติดตามตรวจสอบกระบวนการเจรจา ส่งผลต่อทำให้เจ้าหน้าที่รัฐปรับตัวในทิศทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

### 3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการสร้างขีดความสามารถขององค์กรประชาสังคม ตัวชี้วัดที่ 90 มุ่งประเมินว่าองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษามากน้อยเพียงใด การประเมินพบว่า องค์กรภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มศึกษาเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเจรจา FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งผลทั้งในด้านความตื่นตัวของภาคประชาชน และส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัว เปิดกว้าง และยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐในเรื่องการตัดสินใจขั้นสุดท้าย จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ความเห็นว่า หากองค์กรภาคประชาสังคมไม่ได้สร้างบทบาทดังกล่าว อาจเป็นไปได้ว่า การเจรจา FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา อาจเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่รอบที่ 5 หรือ 6

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า จากข้อจำกัดในด้านกฎหมายและด้านความพยายามของภาครัฐในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ และเกิดประสิทธิผลในระดับต่ำ เนื่องจากกระบวนการเจรจาและการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังไม่เกิดขึ้น จึงไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่า กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้นจะส่งผล หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของภาครัฐอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินพบว่า ภาคประชาสังคมมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับการเจรจา FTA โดยได้มีการจัดเวทีและกิจกรรมในหลากหลายรูปแบบโดยองค์กรภาคประชาชน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) องค์กรของรัฐสภา (คณะกรรมการการของรัฐบาล) ซึ่งในหลายเวที ได้เชิญหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องการเจรจามานำเสนอ/เป็นผู้ร่วมอภิปราย พร้อมกับการนำเสนอผลงานวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบความคิดเห็น กระแสของสังคม ส่งผลให้เกิดการปรับตัวของภาครัฐไปสู่ทิศทางที่เปิดโอกาส สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

จากผลการประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมในการเจรจาจัดทำความตกลง FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา ตามตัวชี้วัด The Access Initiative v. 2.0 เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับที่ต่ำ การที่จะปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเจรจาจัดทำความตกลง FTA ให้เกิดธรรมาภิบาลมากขึ้น จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนความเข้าใจทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเสียก่อน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา

ในกรณีการเจรจาจัดทำความตกลง FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา (รวมทั้งความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ) หน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจา ควรใช้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับคณะเจรจา และเพื่อให้ผลการเจรจาเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม แทนที่จะมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่แตกต่างไปจากจารีตปฏิบัติเดิมของการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ หรือเป็นการสร้างความล่าช้า หรือสร้างภาระเพิ่มขึ้นในการเจรจา และเนื่องจากผลของความตกลง FTA ย่อมทำให้เกิดผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น จากการนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น ให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านและรอบคอบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการตัดสินใจ ลดความระแวงสงสัยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) หรือปัญหาเรื่องการคอร์ปชั่นเชิงนโยบายอีกทางหนึ่งด้วย

ประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการทำความตกลง FTA เป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อ สร้างความเสียหายอย่างมากในภายหลัง เนื่องจากปัญหาที่ทำความตกลงไป โดยขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

ในทศวรรษนี้ มีแนวโน้มเห็นได้ชัดว่าจะมีการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกมาก ดังนั้นจึงควรมีการจัดทำ “กฎหมายเฉพาะด้านการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ” ขึ้น เพื่อเป็นกรอบกติกาของสังคมสำหรับการปฏิบัติในเรื่องนี้ต่อไป หากปล่อยให้กลายเป็นดุลยพินิจของฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐในการตัดสินใจว่าจะให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร หรือต้องตีความข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญเหมือนที่ผ่านมา ก็จะเป็นปัญหาความขัดแย้งไม่สิ้นสุด

สาระสำคัญที่ควรมีอยู่ในกฎหมายการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว เช่น ขั้นตอนและกระบวนการเจรจา การกำหนดองค์ประกอบ สักส่วนและที่มาของคณะเจรจา บทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและรัฐสภาในกระบวนการเจรจา ความตกลงระหว่างประเทศใดบ้างที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ประเด็นผลกระทบสำคัญที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจา กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตัดสินใจลงนามความตกลง เป็นต้น ทั้งนี้การจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย

ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเจรจาระหว่างประเทศให้มีความชัดเจน ไม่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการตีความและผลักดันการจัดทำกฎหมายเฉพาะด้าน





รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ A: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

โดย

สุภาพ พัสอ่อง

นักวิชาการอิสระ

อสมรรณ พยัคฆาภรณ์

กรมทรัพยากรน้ำ

ไพศาล ลิ้มสฤตย์

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

### 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

วิกฤตน้ำภาคตะวันออกเมื่อกลางปี พ.ศ. 2548 มีสาเหตุสืบเนื่องจากภาวะฝนทิ้งช่วงตั้งแต่ปลายฤดูฝนปี 2547 ฝนหยุดตกเร็วกว่าปกติ 2 เดือน จึงเกิดฝนแล้งและภาวะขาดแคลนน้ำทั่วประเทศ เมื่อกลางปี 2548 โดยเฉพาะภาคตะวันออกซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญ เช่น อ่างบางพระ อ่างหนองค้อ อ่างหนองปลาไหลมีปริมาณน้ำลดลงต่ำกว่าระดับเก็บกักต่ำสุด (dead storage) ส่งผลต่อโรงงานอุตสาหกรรมที่เรียกกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ มิฉะนั้นจะลดกำลังผลิตลง 40 % ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในขณะนั้น

ผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคตะวันออกในปี 2546 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 877,782 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ภาวะขาดแคลนน้ำส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่น และการลงทุนของประเทศไทย

แนวทางหนึ่งในการจัดหาปริมาณน้ำเพิ่มเติมสนองความต้องการใช้คือการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำหรือแม่น้ำจากพื้นที่หนึ่งไปอีกพื้นที่หนึ่ง เช่น การผันน้ำจากแม่น้ำระยอง หรือจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ จังหวัดระยองไปใช้ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและบางส่วนของจังหวัดระยอง แนวทางนี้ก่อให้เกิดเสียงคัดค้านการนำน้ำที่ใช้เพื่อภาคเกษตรกรรมไปช่วยเหลือแก่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดบรรยากาศความขัดแย้งดังที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน

การบริหารจัดการและแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงขนาดและความสำคัญของพื้นที่ระดับความรุนแรงของวิกฤติ และการตอบสนองของฝ่ายต่างๆ ในช่วงเวลาวิกฤติ โดยเฉพาะรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ สามารถให้บทเรียนเป็นกรณีตัวอย่างทั้งในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติและด้านการปฏิบัติหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยจึงเลือกเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก” เป็นกรณีศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ประเมินว่าการกำหนดและการดำเนินนโยบายเพื่อบริหารจัดการและแก้ปัญหาวิกฤตน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นไปโดยยึดหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ เพียงใด
- 2) พิจารณาเสนอแนะแนวทางในการเอื้ออำนวยให้เกิดธรรมาภิบาลเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

อนึ่ง คณะผู้วิจัยขอทำความเข้าใจกับผู้ใช่ผลการวิจัยนี้ในเบื้องต้นด้วยว่า การวิจัยนี้มีได้มุ่งที่จะประเมินผลสำเร็จของนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง สิ่งที่เป็นจุดมุ่งหมายของการประเมิน คือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญโดยพิจารณาจากแง่มุมต่างๆ เช่น กรอบเชิงสถาบัน ได้แก่ ระเบียบกฎหมาย แง่มุมเชิงกระบวนการ คือการปฏิบัติและผลของการมีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการน้ำ การประเมินธรรมาภิบาลไม่ได้ตั้งโจทย์ว่านโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ หรือมีข้อบกพร่องทางหลักวิชาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่ เพียงใด คำถามเหล่านี้อยู่นอกเหนือกรอบการประเมินนี้

## 2. ระเบียบวิธีการประเมิน

การศึกษานี้ใช้ตัวชี้วัดและค่าพิสัยที่พัฒนาขึ้นโดย TAI (The Access Initiative) เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือการประเมิน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดสำคัญ 24 ตัว จำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม หรือ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นทางกฎหมายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม ประเด็นความพยายามของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วม และประเด็นประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม ทั้ง 3 ประเด็นประกอบขึ้นเป็นกรอบการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษานี้ได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารนโยบาย เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และการประชุมชี้แจงรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลที่เข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ การปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมชลประทาน คณะกรรมการลุ่มน้ำ หอการค้าจังหวัด สมาคมเกษตรกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกจำกัด (มหาชน) (อีสต์วอเตอร์) รวมทั้งการสังเกตการณ์สถานการณ์ในพื้นที่ประกอบกัน รายชื่อผู้ให้ข้อมูลและหน่วยงานที่ให้สัมภาษณ์ปรากฏในบรรณานุกรม

## 3. สภาพปัญหาของกรณีศึกษา

นโยบายจัดการน้ำในอดีตที่ผ่านมามักเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง และเฉพาะหน้านโยบายน้ำแห่งชาติยังมิได้ให้ความสำคัญแก่การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนอย่างจริงจัง ส่วนราชการที่รับผิดชอบยังประสบปัญหาขั้นตอนกฎระเบียบของราชการที่ซับซ้อนยุ่งยาก

จนกระทั่งเมื่อมีการจัดทำ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ในปี พ.ศ. 2543 การจัดการทรัพยากรน้ำ จึงได้นำเอาแนวคิดของการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (integrated water resource management: IWRM)

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

มาเป็นแนวทาง ซึ่งเน้นประสานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึง การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำ สภาพปัญหาของการจัดการทรัพยากรน้ำ ในกรณีศึกษานี้มีโครงสร้างและ สถานภาพ ดังนี้

### 3.1 การจัดสรรทรัพยากรน้ำและความขาดแคลนน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ภาคตะวันออกของไทยอยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำหลัก 4 ลุ่มน้ำคือ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำปราจีนบุรี และลุ่มน้ำโตนเลสาป (ครอบคลุม 8 จังหวัด คือ จันทบุรี ระยอง ตราด ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก และสระแก้ว) กรณีศึกษานี้ครอบคลุมเฉพาะลุ่มน้ำชายฝั่ง ทะเลตะวันออกเท่านั้นคือ ระยอง ชลบุรี จันทบุรี และตราด

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เป็นแหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว ความต้องการใช้น้ำของจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองสูงกว่าจังหวัดอื่น กล่าวคือ มีความต้องการใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ธุรกิจท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมของทั้ง 4 จังหวัดรวมกันประมาณ 845,000 ลบ.ม./วัน โดยเป็นความต้องการในพื้นที่จังหวัดระยองและชลบุรีสูงถึง 800,000 ลบ.ม./วัน ในขณะที่ปริมาณน้ำในอ่างขณะนั้นมีราว 18 ล้านลบ.ม. ซึ่งนำมาใช้ได้ในระดับ 600,000 ลบ.ม./วัน จึงมีการขาดแคลนน้ำ 200,000 ลบ.ม./วัน หน่วยงานของรัฐได้แก้ไขปัญหาด้วยการเร่งผันน้ำ จากแหล่งอื่นมายังจังหวัดระยองและชลบุรี และเร่งเสนอขออนุมัติโครงการต่างๆ

สภาพพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ และริมฝั่งทะเลอ่าวไทย แม่น้ำส่วนใหญ่ เป็นแม่น้ำสายสั้นๆ ไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทย อ่างเก็บน้ำที่สำคัญของจังหวัดชลบุรีมีเพียง 2 อ่าง คือ อ่างบางพระ และอ่างหนองค้อ ซึ่งเป็นอ่างขนาดกลาง ส่วนจังหวัดระยองมีอ่างขนาดใหญ่ที่สำคัญคือ อ่างหนองปลาไหล และอ่างดอกกราย และมีอ่างที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง เกือบจะแล้วเสร็จ (ในช่วงเกิดวิกฤตกลางปี 2548) อีก 2 อ่าง คือ อ่างประแสร์ และอ่างคลองใหญ่ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการพิจารณาจัดหาเพิ่มเติมน้ำ การแก้ไขปัญหา การขาดแคลนน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ต้องใช้น้ำจากต่างพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่า สภาพการพัฒนา แหล่งน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก มีข้อจำกัดด้านภูมิประเทศในการจัดหา และสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ ต้นทุนขนาดใหญ่ สำหรับพื้นที่จังหวัดจันทบุรี และตราด เป็นพื้นที่ป่าที่อกเขา มีปริมาณน้ำฝนมาก เป็นแหล่ง เกษตรกรรมปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ปัญหาการขาดแคลนน้ำ จึงไม่วิกฤตเหมือนจังหวัดชลบุรี และระยอง

แม้ว่าปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเมื่อกลางปีพ.ศ. 2548 จะมีมูลเหตุหลักมาจากเหตุการณ์ธรรมชาติ แต่ยังมีมูลเหตุอื่นที่มีส่วนทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำขึ้น โดยเฉพาะการเติบโตของอุตสาหกรรมในพื้นที่

นิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งต้องการน้ำเพื่อการผลิตเกินศักยภาพของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ และความสามารถในการจัดหาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

### 3.2 โครงสร้างเชิงองค์กรและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกระจายอยู่ หลายหน่วยงาน หลายสังกัด กล่าวคือ

- กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมควบคุมมลพิษ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการประปาส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย
- กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน

ขอบเขต อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานราชการเหล่านี้มีทั้งด้านเสนอนโยบายจัดทำแผนงาน โครงการ การปฏิบัติการก่อสร้าง จัดหาแหล่งน้ำ การรักษาดันน้ำ การปลูกป่า งานวิชาการคุณภาพน้ำ และอื่นๆ รวมถึงการจัดสรรน้ำ การเปิด - ปิดประตูระบายน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า เพื่อการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม และเป็นแหล่งน้ำดิบเพื่อผลิตน้ำอุปโภค บริโภค (น้ำประปา) นอกจากนี้ มีภาคเอกชนซึ่งได้รับสัมปทานการวางท่อ การส่งน้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมและน้ำอุปโภค บริโภค (น้ำประปา) เช่น บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) (หรือบริษัท อีสวอเตอร์) และเมืองจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต.) ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายกระจายอำนาจ

2. รัฐบาลโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ขึ้นเป็นองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายดูแลภารกิจเรื่องน้ำเป็นประธาน มีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ ในปี 2546 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำต่างๆ จำนวน 29 คณะ ครอบคลุมพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำหลักของประเทศไทย และมีคณะทำงานด้านต่างๆ เช่น ด้านจัดทำแผนงาน ข้อมูลสารสนเทศ ประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งคณะทำงานระดับพื้นที่ คือ ระดับจังหวัด ระดับลุ่มน้ำสาขา ระดับอำเภอและตำบล มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณ จัดลำดับความสำคัญ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการดำเนินงานใดๆ ของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การดำเนินงานขององค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระดับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และคณะทำงานต่างๆ จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการเป็นระบบลุ่มน้ำ โดยนำหลักการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (integrated water resource management) หรือ IWRM มาเป็นกรอบคิดในการกำหนด “วิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ” และ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 และ วันที่ 31 ตุลาคม 2543 ตามลำดับ หลักการของ IWRM แตกต่างจากแนวคิดเดิมที่เน้นวิศวกรรมชลประทานเป็นหลัก การจัดการน้ำแบบผสมผสานคำนึงถึงการรักษาสมาคมของปริมาณน้ำที่มี กับความต้องการใช้ เข้าใจวัฏจักรของน้ำ ข้อจำกัดของธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ และกิจกรรมของมนุษย์คือการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมที่ทำให้เกิดความต้องการใช้น้ำ ก่อให้เกิดของเสีย และการปนเปื้อน จึงต้องผสมผสานทั้งการจัดการ ดิน น้ำ ป่าไม้ให้เกื้อกูลซึ่งกันและกันให้คุณค่าน้ำโดยพิจารณาวัตถุประสงค์การใช้น้ำ เช่น เพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรม อุปโภคบริโภค การผลิตไฟฟ้า และการรักษาระบบนิเวศ ตลอดจนการคำนึงถึงการประหยัดและการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ IWRM คือ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำทุกระดับมีบทบาทในกระบวนการบริหารจัดการ ตั้งแต่วางแผนวิเคราะห์ผลกระทบหาแนวทางแก้ปัญหา ร่วมดำเนินการและติดตามผล ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำดังกล่าวในข้อ 2 ในทางปฏิบัติการนำหลักการและแนวคิดดังกล่าวข้างต้น มาดำเนินงานนั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะยังขาดความชัดเจนของบทบาทอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการประสานงานขององค์กรระดับต่างๆ ขาดการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งยังขาดกฎหมายรองรับอำนาจและการปฏิบัติงาน

4. โครงสร้างของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ในปี 2546 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีพื้นที่ดำเนินงานใน 4 จังหวัด คือ จันทบุรี ระยอง ตราด และชลบุรี มีผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง - ปราจีนบุรี และ โตนเลสาป มีพื้นที่หลักของการทำงานใน 4 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก และสระแก้ว มีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 6 (สทภ. 6) กรรมการทรัพยากรน้ำเป็นเลขานุการ ประธานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง – ปราจีนบุรี และ โตนเลสาป คือ นายจำรูญ สวัสดิ์ ผู้แทนองค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมที่ลูกคลีกับภาคประชาสังคม และเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชุดเดียว ที่มีได้มาจากส่วนราชการ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 2 คณะ ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 กลุ่มหลักคือ ภาคราชการ ภาคประชาชนหรือองค์กรเอกชน และภาคธุรกิจ โดยมีจำนวนอนุกรรมการจากภาคราชการมากที่สุดถึง 18 คน จากจำนวนอนุกรรมการ 36 คน ในแต่ละอนุกรรมการ

5. หลังจากเกิดปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือปี 2548 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/ คณะอนุกรรมการต่างๆ เพิ่มเติม กล่าวคือ

5.1 กลไกจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีเพิ่มเติมดังนี้

ก) คณะอนุกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 8 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นประธาน และมีผู้เชี่ยวชาญจากกรมชลประทาน และหัวหน้าโครงการชลประทานระยองเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการตามลำดับ มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นศูนย์ข้อมูลเรื่องน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพิจารณาถ่วงดุลประเด็นปัญหา ให้ข้อมูลข่าวเกี่ยวกับน้ำในพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะและแนวทางการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ และรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะจนกว่าภารกิจจะเสร็จสิ้น

ข) คณะทำงานศึกษาสถานภาพและการรองรับการพัฒนาและรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีผลกระทบต่อปริมาณฝนตกในพื้นที่

5.2 กลไกอื่นที่มีใช้กลไกคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประกอบด้วย

ก) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 มีนาคม 2548 มอบหมายรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบแก้ไขปัญหาภัยแล้งและการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ ซึ่งรองนายกฯ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนการบริหารจัดการและแก้ไขวิกฤตน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร่วมกับสำนักงานประมาณ กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548

ข) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 สิงหาคม 2548 คราวประชุมนอกสถานที่ ณ จังหวัดจันทบุรี เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมติรวม 4 ประเด็น โดยสรุปกล่าวคือ เห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินงาน เพื่อการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 ลุ่มน้ำของสศช. ตามที่รองนายกฯ (นายพินิจ จารุสมบัติ) เสนอ และให้คณะกรรมการบริหารโครงการฯ พิจารณาร่วมกับ สศช. สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดลำดับความสำคัญให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็น

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการงบประมาณ เพื่อลงทุนโครงการเร่งด่วน 13 โครงการวงเงิน 2,708.60 ล้านบาท โดยให้หน่วยงานขอตกลงรายละเอียดการเงินกับ สำนักงบประมาณ ประมาณ เพื่อเร่งดำเนินการให้สามารถจัดหาน้ำเพิ่มเติมให้กับพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกได้ภายในเวลาที่เหลือของปี 2548 รวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา อัตราค่าน้ำเพิ่มขึ้นให้เหมาะสม และคุ้มค่างบที่รัฐได้ลงทุนจัดหาน้ำให้เพียงพอต่อภาคการผลิต และบริการในเชิงพาณิชย์ และให้พิจารณาสร้างทางเลือกความมั่นคงต่อผู้ใช้น้ำในพื้นที่ด้วย

ค) คณะกรรมการบริหาร โครงการลุ่มน้ำภาคตะวันออก ประกอบด้วยกรรมการ 10 คน มีรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นประธาน และมีรองเลขา ศสช. เป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตามการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในระยะเร่งด่วน และระยะยาวให้เหมาะสมกับสถานการณ์และศักยภาพของกลุ่มน้ำ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ พิจารณาปรับอัตราค่าใช้น้ำเพิ่มขึ้นให้เหมาะสม คุ้มค่างบการลงทุนของรัฐ จัดหาน้ำ ให้เพียงพอต่อความต้องการของภาคการผลิต และ ภาคบริการ รวมทั้งพิจารณาสร้างทางเลือก และความมั่นคงให้กับผู้ใช้น้ำ

ง) คณะกรรมการบริหาร โครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่มน้ำย่อย คือ กลุ่มน้ำประแสร์ กลุ่มน้ำระยอง และกลุ่มน้ำทับมา ประกอบด้วยกรรมการ 50 คน เป็นบุคคล ในพื้นที่ หน่วยงานราชการ อุตสาหกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนเกษตรกร เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งในการใช้น้ำ

### 3.3 โครงสร้างเชิงกฎหมาย

ประเทศไทยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ก้าวหน้าในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ดังเช่น สิทธิชุมชน (มาตรา 46) การใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) และการส่งเสริมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) แต่ขณะนี้ ยังไม่มีกฎหมาย ลำดับรองที่ออกตามบทบัญญัติเหล่านี้ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถ ทำงานได้อย่างเต็มที่

มาตรา 7 และมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่รับรองการจัดตั้งองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้ขอรับความสนับสนุน จากทางราชการในภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้ รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน



กฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกฉบับคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะพัฒนาหลักกฎหมายเรื่องกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ แต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จึงมีข้อจำกัดคือใช้กับโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือรัฐให้สัมปทานแก่เอกชนเข้าดำเนินการ นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่ชัดเจน หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งสามารถกำหนด เกณฑ์และเงื่อนไขของหน่วยงานได้เอง ทำให้เกิดความลักลั่น และอาจขาดความเป็นกลาง ยิ่งกว่านั้นในทางปฏิบัติ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ภาครัฐดำเนินการ ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างประชาชนในท้องถิ่นอยู่เนืองๆ บางครั้งไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการและประชาชนทั่วไป

ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายเหล่านี้ยังขาดข้อบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนจึงควรนำหลักการดังกล่าวมาบรรจุไว้ในร่างกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่ต้องประกอบด้วยภาคประชาสังคม ภาคราชการ และนักวิชาการแล้ว ยังต้องให้คำนึงถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การริเริ่มจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งต่างๆ

## 4. ผลการประเมิน

ผลการประเมินในกรณีศึกษานี้ใช้ตัวชี้วัดสำคัญในหัวข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งสิ้น 24 ตัว ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นโดยแบ่งผลประเมินออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย ประเมินด้วยตัวชี้วัด 7 ตัว ด้านความพยายาม ประเมินด้วยตัวชี้วัด 12 ตัว และด้านประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัว ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีเหตุผลและคำนิยามที่ชัดเจนของแง่มุมที่ต้องการประเมิน ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากคำอธิบายเครื่องมือ TAI และแผนงานซึ่งสามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ของ TAI ([www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org))

### 4.1 ด้านกฎหมาย

#### 4.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินคุณภาพและขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ตัว ตัวชี้วัดที่ 50 ประเมินว่า กฎหมายที่มีอยู่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด เกี่ยวกับความประสงค์ของหน่วยงานนั้นที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษานั้น ในขณะที่ตัวชี้วัดที่ 51 พิจารณาว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานนั้นๆ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกรณีศึกษานั้นๆ หรือไม่เพียงใด

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

ผลการประเมินพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรน้ำ และกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับค่าพิสัยตัวของตัวชี้วัดนี้เลย สำหรับพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ประชาชนตรวจดูได้ ได้แก่ นโยบาย แผนงาน โครงการ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน (มาตรา 9) อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในเรื่องข้างต้นแก่ประชาชนในขั้นตอนต่างๆ

ข้อ 5 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลโครงการของรัฐ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการ แต่ก็มีได้กำหนดรายละเอียดของข้อมูลบางเรื่องที่ต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เช่น ร่างเอกสารการตัดสินใจและกระบวนการตัดสินใจข้อมูลด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทางเลือกในการตัดสินใจ ข้อมูลช่องทางที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้

สรุปผลประเมินตามตัวชี้วัดที่ 50 คือ กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องมีข้อกำหนด ที่ล้าลั่นกันอยู่ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน กำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารก่อนการตัดสินใจดำเนินการ แต่ในกรณีศึกษานี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางนโยบายในกรณีนี้ ส่วนใหญ่ภายหลังจากการตัดสินใจไปแล้ว

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 51 พบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปิดโอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐมากกว่าในอดีต แต่ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไข วิธีการกำหนดเวลาที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้เอง และไม่ถือเป็นพันธะทางกฎหมายที่หน่วยงาน ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม

สรุปคือ กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมระดับหนึ่งในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากร แต่ในกรณีศึกษาวิกฤตน้ำในภาคตะวันออก โอกาสที่เปิดตามกฎหมายมีข้อจำกัดและไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ

#### 4.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

ปัจจุบันการกำหนดว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับนั้น เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษา ความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการกำหนดขึ้นความลับในหน่วยงาน และเงื่อนไข ข้อจำกัดในการเปิดเผยเอง

**ตัวชี้วัดที่ 52** ประเมินการอ้างว่าข้อมูลข่าวสารใดในกระบวนการตัดสินใจของกรณีศึกษานี้ เป็นความลับนั้น มีกรอบอ้างอิงที่รัดกุมและมีเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงใดผลการประเมินพบว่า เมื่อพิจารณาจากการกำหนดคำนิยามและประเภทของความลับตามกฎหมาย สรุปได้ว่า การกำหนดว่าข้อมูลข่าวสารใด เป็นความลับหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ชัดเจน และมีขอบเขตจำกัดรัดกุม แต่มีข้อสังเกตคือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาตีความได้ แต่หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับดุลยพินิจนั้นๆ กฎหมายเปิดช่องทางให้อุทธรณ์คัดค้านได้โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

#### 4.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

**ตัวชี้วัดที่ 53** ต้องการชี้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ต้องพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ มีทักษะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรในเรื่องนี้

อย่างไรก็ดี ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 เมษายน 2549 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามนโยบายการพัฒนาาระบบราชการโดย ก.พร. ซึ่งกำหนดให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (KPI) ด้วยตัวหนึ่ง นับว่าเป็นปัจจัยบวกสำหรับธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

#### 4.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประชาชนทั่วไป

**ตัวชี้วัดที่ 56** มุ่งชี้เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน ให้คำแนะนำ หรือการฝึกอบรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ในขณะที่ **ตัวชี้วัดที่ 58** มุ่งชี้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนด ให้รัฐบาลต้องพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงใด

การประเมินพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ ต้องให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่ประชาชน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออกเฉียง

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้การฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ตามกรณีศึกษาที่ ยกเว้น 2 กรณี คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 7 และ 8 ได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ให้นำหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและให้การสนับสนุนเชิงสถาบันแก่องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งกรมชลประทาน ได้กำหนดให้หน่วยงานนี้ต้องให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการใช้และรักษาทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 4.1.5 เจ็อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พบว่า ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อการมีส่วนร่วม กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดระยะเวลาที่จะให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตามที่เห็นควร โดยในข้อ 11 ของระเบียบฯ ระบุให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ จะต้องประกาศเรื่องการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนรับทราบวันเวลา สถานที่ และรายละเอียดต่างๆ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็มีเงื่อนไขสำคัญคือ บังคับเฉพาะโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งไม่มีความชัดเจนเรื่องเกณฑ์การพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนี้ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์นี้ไม่ใช่บังคับกับการตัดสินใจทางนโยบายของภาครัฐตามกรณีศึกษา

ในกรณีศึกษา มีการจัดประชุมผู้เกี่ยวข้องในวงจำกัดและกระตั้นหัน เช่น การประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกแบบบูรณาการ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 การตัดสินใจเกิดขึ้นในวันที่ 2 สิงหาคม 2548

ตัวชี้วัดที่ 59 ต้องการวัดว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้หรือไม่ ผลการประเมินชี้ว่า โดยทั่วไปกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ก่อนหรือหลังการกำหนดหรือระหว่างการดำเนินนโยบาย ในกรณีศึกษา ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจบางโครงการในการแก้ปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเฉียง ยังสามารถมีส่วนร่วมได้คือแสดงความคิดเห็นด้วย หรือคัดค้านได้ทั้งระหว่างการรับฟังความคิดเห็นและหลังการเริ่มดำเนินโครงการแล้ว

## 4.2 ด้านความพยายาม

การพิจารณาด้านความพยายามของรัฐ มุ่งหมายที่จะประเมินว่า รัฐบาลและหน่วยงาน หรือกลไกที่รับผิดชอบได้ใช้ความพยายามหรือไม่เพียงใดที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการ

ตัดสินใจของหน่วยงานและกลไกอื่นๆ ในการแก้ปัญหาและบริหารจัดการวิกฤติน้ำในกรณีศึกษา นี้ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักธรรมาภิบาลหรือไม่เพียงใด

#### 4.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

ตัวชี้วัดที่ 60 มุ่งประเมินว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ให้คำอธิบายที่ชัดเจนแก่ประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในกรณีศึกษา นี้ รวมถึงช่องทางที่จะเข้าร่วมในกระบวนการนี้หรือไม่เพียงใด

ตัวชี้วัดที่ 62 มุ่งชี้ว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญแก่ประชาชนเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ที่อาจแก้ปัญหาได้ พร้อมทั้งบอกผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพหรือไม่ เพียงใด

ตัวชี้วัดที่ 63 ตรวจสอบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนต่างๆ ของการตัดสินใจในกรณีศึกษา นี้หรือไม่ พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้ององภาครัฐตระหนักและมีความพยายามอยู่ในระดับปานกลางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกรณีปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ทำอย่างจำกัด และเร่งรัด ไม่สามารถสื่อสารชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวาง

เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย ได้เผยแพร่ตามสื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ ทำให้ประชาชนทราบข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ข้อเสนอของภาคธุรกิจที่จะลดกำลังการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงขาดแคลนนํ้าถึงร้อยละ 40 (ค่าเฉลี่ยของสภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้นํ้า 7 กันยายน 2548) ในขณะที่ส่วนราชการไม่มีความริเริ่มที่จะเผยแพร่ร่างเอกสารการตัดสินใจทางนโยบายที่มีรายละเอียดเนื้อหาของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่มีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจากภาครัฐเลย

ในกระบวนการตัดสินใจเรื่องนี้ หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมชลประทาน และ กรมทรัพยากรน้ำ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางขั้นตอน เช่น จัดประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หน่วยงานรัฐได้เชิญผู้แทนภาคธุรกิจเข้าร่วมประชุมในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร จ.จันทบุรี เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เพื่อแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร กล่าวโดยรวมกระบวนการปรึกษาหารือเป็นไปอย่างเร่งรีบ เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง บางขั้นตอนแต่ไม่สม่ำเสมอ

#### 4.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

ตัวชี้วัดที่ 65 ประเมินว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของประชาชนเป็นอุปสรรคในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือไม่ พบว่า การจัดประชุมสัมมนาของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง มิได้จัดเก็บค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วม ประชุม เช่น ค่าอาหารเครื่องดื่ม หรือค่าเอกสาร แต่ผู้เข้าร่วมประชุมต้องออกค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการติดต่อสื่อสารประสานงานเอง การประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็น มักจัดขึ้นในพื้นที่ใกล้เคียงประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้เข้าร่วมประชุม ในบางกรณีอาจมีการจ่ายเงินค่าเดินทางให้ผู้เข้าร่วมประชุมด้วย สรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 4.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ตัวชี้วัดที่ 67 มุ่งประเมินว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งได้พยายามอย่างจริงจังเพื่อเอื้อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถมีส่วนร่วมหรือไม่ เพียงใด การวิจัยภาคสนาม พบว่า หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคธุรกิจผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรายใหญ่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่าในการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรม แต่มักจะไม่ให้ความสำคัญต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ประชาชนผู้ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งอาจสรุปได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อภาคอุตสาหกรรมของประเทศมากกว่าประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรวมทั้ง คนยากจน คนชายขอบที่ไม่มีอำนาจต่อรอง

#### 4.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพแท้จริงยังต้องการเวลาที่เพียงพอเพื่อเตรียมทั้งข้อมูลและการหารือกันอย่างรอบคอบ ตัวชี้วัดที่ 68 จึงมุ่งประเมินว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ใช้เวลาล่วงหน้าแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ หรือไม่ เพื่อให้พร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินในกรณีศึกษานี้พบว่า หน่วยงานของรัฐที่จัดประชุมชี้แจงรับฟังความคิดเห็นมักจะประชาสัมพันธ์กิจกรรมประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า 4 สัปดาห์ก่อนวันจัดประชุม ซึ่งตัวชี้วัดที่ 68 ถือว่าให้ระยะเวลาไม่เพียงพอ นอกจากนั้น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึง ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจำนวนมากไม่ทราบข่าวสารในเรื่องนี้

#### 4.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

เพื่อประเมินว่าประชาชนมีช่องทางในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมมากเพียงใด ตัวชี้วัดที่ 70 จะประเมินว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดให้มีแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ เพียงใด จากการค้นหาพบผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็นเอกสารนโยบายแก้ไขวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ของ สศช. ([www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th))

สำหรับเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถสอบถามได้จากโครงการชลประทานจังหวัด สำนักชลประทานที่ 9 (จ. ชลบุรี) และสำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ กรมชลประทาน ข่าวสารเกี่ยวกับบางโครงการสามารถพบในเว็บไซต์ของกรมชลประทาน อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ไม่มีการเผยแพร่ต่อประชาชน

**ตัวชี้วัดที่ 73** ต้องการประเมินว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการตัดสินใจในกรณีศึกษาหรือไม่ การพิจารณาประเด็นนี้ พบว่า เอกสารประกอบการประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 ที่เป็นนโยบายแก้ไขวิกฤตน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการเผยแพร่บางส่วนในเว็บไซต์ของสชช.นั้น อาจทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่าเป็นเอกสารฉบับสมบูรณ์ สามารถเข้าถึงได้ง่าย อย่างไรก็ตาม เอกสารประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรีฉบับสมบูรณ์ ซึ่งระบุรายละเอียด โครงการทั้งหมดนั้น ไม่ได้เผยแพร่ต่อประชาชน

การพิจารณาขอบเขตและคุณภาพของความพยายามโดยรวมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จากข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดระยองสะท้อนว่า ประชาชนทั่วไปรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารแจ้งเตือนล่วงหน้าจากกรมชลประทานถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของปริมาณน้ำที่มี และที่ขาดแคลน ไม่มีสัญญาณเตือนภัยภาวะวิกฤตล่วงหน้า ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเตรียมตัวรับสถานการณ์ได้ทัน ประชาชนทราบว่าน้ำขาดแคลนอย่างรุนแรงก็ต่อเมื่อถึงวิกฤตเสียแล้ว

#### 4.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

**ตัวชี้วัดที่ 75** ประเมินว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ โดยการจัดฝึกอบรมพนักงานหรือจัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมในระยะเวลา 3 ปี ที่ผ่านมาหรือไม่ การวิจัยพบว่า หน่วยงานจัดทำนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สชช.) ไม่เคยมีการจัดประชุมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่สังกัด และไม่มีการจัดทำคู่มือที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใดในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา กรณี สชช. มีธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นสำหรับนโยบายสำคัญๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย การจัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น แต่ในกรณีศึกษานี้ มิได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

**ตัวชี้วัดที่ 76** วัดว่ามีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานที่รับผิดชอบกรณีศึกษานี้ ในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สชช. พบว่ากลุ่มงานที่รับผิดชอบการฝึกอบรม ของสชช.ไม่ได้จัดฝึกอบรมเรื่องสิ่งแวดล้อมเอง แต่เจ้าหน้าที่ สชช. เคยเข้าร่วมฝึกอบรม และสัมมนาด้านสิ่งแวดล้อมในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

ค่อนข้างสม่ำเสมอเพราะสอดคล้องกับภาระงานที่รับผิดชอบด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

**ตัวชี้วัดที่ 77** ชี้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีงบประมาณเพียงพอเพื่อดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมหรือไม่ พบว่า สศช. ไม่มีแผนงานหรือโครงการจัดฝึกอบรมพนักงานในด้านนี้มาก่อน จึงไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ ส่วนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเช่น กรมชลประทาน ไม่มีปัญหางบประมาณเพื่อการนี้ เนื่องจากได้จัดตั้งงบประมาณ เพื่อการมีส่วนร่วมเอาไว้ในงานประจำ และ โครงการ

### 4.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชนที่ควรได้รับการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อที่จะมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐอาจมีหลายแนวทางในการสร้างสมรรถนะเพื่อเข้าถึงการมีส่วนร่วม เพื่อประเมินความพยายามในเรื่องนี้ **ตัวชี้วัดที่ 79** เลือกประเมินว่า มีข้อเสนอแนะเพื่อการเข้าร่วมและ มีความชัดเจนเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่เพียงใด การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ไม่พบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความพยายามที่จะประชาสัมพันธ์ หรือให้คำแนะนำเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ไม่มีการเผยแพร่ หรือจัดทำเอกสารคู่มือ หรือให้คำแนะนำในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาวิกฤตขาดแคลนน้ำแต่อย่างใด แต่มีการจัดประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 ในจังหวัดระยอง ผู้จัดการประชุมส่งหนังสือเชิญผ่านตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้รับแจ้ง ประกาศหรือจดหมายเชิญเข้าร่วม

สำนักชลประทานที่ 9 กรมชลประทานมีความพยายามที่จะพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือปีงบประมาณ 2549 จัดให้มีโครงการ “แผนจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและยกระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ” ในพื้นที่ต่างๆ ของภาคตะวันออก เช่น โครงการชลประทานนครนายก ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และสระแก้ว เป็นต้น แต่ไม่มีการจัดทำเอกสารข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษาเป็นการเฉพาะ

โดยรวมแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ตระหนักว่าการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่หน่วยงานเหล่านี้มิได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมมากพอที่จะมีแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจัง ยกเว้นกรณีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งนับว่าเป็นความพยายามที่ดีที่สุดของการเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วม



### 4.3 ด้านประสิทธิผล

#### 4.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหมายอย่างแท้จริง หากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า ความเห็นของตนได้รับการรับฟังและได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง **ตัวชี้วัดที่ 81** จึงตรวจสอบว่า มีการบันทึก รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่ายหรือไม่ บันทึกเหล่านี้ให้รายละเอียดหรือไม่ เกี่ยวกับเนื้อหาของความเห็นที่ประชาชนเสนอความเห็นที่ได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจ และที่ไม่ได้รับการพิจารณา รวมทั้งเหตุผลที่ปฏิเสธ **ตัวชี้วัดที่ 82** ประเมินว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณา ข้อคิดเห็นของประชาชนได้รับการนำเสนออย่างทันทีหรือไม่ เพียงใด

การตรวจสอบเอกสารในกรณีศึกษานี้ ไม่พบว่ามีกรรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้ในรูปแบบใดๆ กรมชลประทานมีเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมาก แต่ไม่มีการจัดเก็บรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้สามารถตรวจสอบได้ การตัดสินใจหลักๆ ในกรณีศึกษานี้ แม้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชุมปรึกษาหารือกับผู้แทนภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (มหาชน) แต่ไม่มีการบันทึกรวบรวมความเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ รวมทั้งไม่มีการเผยแพร่ผลการประชุมเหล่านี้ต่อประชาชนแต่อย่างใด แต่ประชาชนจะรู้ได้ว่าข้อคิดเห็น เช่น ข้อคัดค้านที่สำคัญของตนได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ต่อเมื่อภายหลังการตัดสินใจผ่านไปแล้ว ซึ่งในกรณีนี้ ปรากฏว่าโครงการหรือกิจกรรมแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำบางโครงการถูกชะลอออกไปหรือถูกยกเลิกไป ด้วยเหตุผลว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ควรดำเนินการ เพราะถูกต่อต้านจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และโครงการหรือกิจกรรมอีกจำนวนหนึ่งที่แม้ประชาชนไม่เห็นด้วย แต่ได้รับพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ก็มี ผลการตัดสินใจคืออนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานรับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ ปรากฏต่อสาธารณะในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ ตามปกติอยู่แล้ว รวมทั้งเก็บรวบรวมให้อ้างอิงได้ทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสสช. เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้

ในกรณีเดียวกันกรมทรัพยากรน้ำได้รวบรวมเอกสารความคิดเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเว็บไซต์ของกรมฯ ไว้ ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้พอสมควร เช่น ข้อเสนอของพรรคการเมือง รัฐบาล ข้อเสนอแนะของภาคประชาชนที่พบในข่าวสารต่างๆ เป็นต้น ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้ถูกรวบรวมไว้และเผยแพร่อย่างทันเหตุการณ์พอสมควร

สรุปได้ว่าการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและฝ่ายต่างๆ ในกรณีศึกษานี้ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพพอสมควร แต่ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนทุกฝ่ายถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

### 4.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

เพื่อประเมินว่าในที่สุดแล้วการมีส่วนร่วมมีประสิทธิผลหรือไม่เพียงใด **ตัวชี้วัดที่ 84** จึงมุ่งประเมินว่าเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบแล้ว ผลของการมีส่วนร่วมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือไม่เพียงใด

การประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำภาคตะวันออก ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2549 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) เป็นประธาน ได้แจ้งความคืบหน้าและผลการดำเนินโครงการที่ยังไม่แล้วเสร็จจำนวน 17 โครงการ ซึ่งมีความล่าช้าส่วนหนึ่งเกิดจากการคัดค้านของประชาชนในพื้นที่จำนวน 3 โครงการ คือ

1. โครงการยกระดับแม่น้ำระยองเพื่อผันน้ำไปนิคมมาบตาพุด วงเงิน 490.6 ล้านบาท
2. โครงการผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยา (โครงการพระองค์ไชยานุชิต) เพื่อระบบประปาและอุตสาหกรรม จ.ฉะเชิงเทรา วงเงิน 39 ล้านบาท
3. โครงการวางท่อเชื่อมอ่างเก็บน้ำประแสร์-อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ วงเงิน 1,692 ล้านบาท

จากการสัมภาษณ์ประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ สรุปสาเหตุหลักที่ประชาชนคัดค้านคือโครงการเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนด้านการทำมาหากิน ประชาชนมีความกังวลเรื่องผลเสียที่อาจเกิดกับระบบนิเวศวิทยา เพราะไม่มีการศึกษาผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและธรรมชาติในพื้นที่เสียก่อน และประเด็นความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบายแก้ไขวิกฤตน้ำภาคตะวันออกของรัฐบาลค่อนข้างมาก บางคนได้รับเชิญให้เข้าร่วมให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นักธุรกิจมักจะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองหรือฝ่ายบริหารภาครัฐจะให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจเป็นพิเศษ ในขณะที่ข้อเสนอแนะของภาคประชาชน ภาคเกษตรกรรมมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐน้อย

แต่กระนั้นก็ตาม ผลการตัดสินใจดังที่ปรากฏตามผลการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำภาคตะวันออก ครั้งที่ 1/2549 ดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีอุปสรรคขัดข้องอยู่มาก รวมทั้งกระบวนการที่ค่อนข้างรวบรัดในเวลาที่สูง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษานี้ก็นับได้ว่ามีประสิทธิผลระดับหนึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างน้อยใน 3 โครงการดังกล่าวข้างต้น

#### 4.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

ตัวชี้วัดที่ 86 ประเมินว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วมได้ดีหรือไม่เพียงใด จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องพบว่า ผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มตัวแทนภาคธุรกิจมีความพึงพอใจต่อการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น และปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของกลุ่มตน แต่ภาคประชาชนผู้ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน และภาคเกษตรกรรมเรียกร้องให้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากกว่านี้ ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่เป็นที่พอใจของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่

#### 4.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

เพื่อประเมินประสิทธิผลของการสร้างสมรรถนะขององค์กรภาคประชาสังคม ตัวชี้วัดที่ 90 มุ่งประเมินว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษามากน้อยเพียงใดในกรณีศึกษานี้ ไม่ปรากฏว่ามีโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มุ่งเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วม นอกจากการยอมรับให้มีตัวแทนประชาชนและประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการ และอนุกรรมการประจำลุ่มน้ำต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามหลัก IWRM

แต่ภาคประชาสังคมในกรณีศึกษานี้ มีการรวมตัวที่เข้มแข็งและมีบทบาทแข็งขันชัดเจนในการผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับนโยบาย โครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมถึงการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคธุรกิจ หน่วยงานของรัฐ และประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าสมาชิกของภาคประชาชนจำนวนมากเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง - ปราจีนบุรี และโตนเลสาบ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาสังคม 16 คน เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่อรัฐบาล เช่น รายงานการศึกษา “ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเขื่อนทดน้ำบางปะกง: แนวทางเลือกในการแก้ไขผลกระทบฯ ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะ และบทสรุปภาคประชาชน” จัดทำโดยภาคประชาสังคมลุ่มน้ำบางปะกง (กันยายน 2547) เสนอต่อรองนายก รัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นต้น

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการแก้วิกฤตน้ำภาคตะวันออก

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

ในด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางกรอบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีความหมายลำดับรองที่ออกตามบทบัญญัติเหล่านี้ เป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะยังไม่มี นอกจากกฎหมายจัดตั้งหน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน คงมีแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มุ่งกำหนดกรอบทางกฎหมายอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการดำเนินนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ของประชาชน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แม้จะสนับสนุนประชาชนและองค์กรเอกชนให้รักษาสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง

การแก้ปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกเป็นกระบวนการนโยบาย ที่นำไปสู่การตัดสินใจที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายนี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แต่การตัดสินใจเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง คือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ส่วนราชการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เหตุผลเรื่องความเร่งด่วนฉุกเฉินที่จะต้องแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว ไม่มีเวลาพอเพื่อเปิด ให้ประชาชนทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางซึ่งต้องใช้เวลาอันอาจสร้างความเสียหายได้ กลุ่มชาวบ้านผู้ใช้น้ำและกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบ จึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงาน ของรัฐน้อยกว่าที่ควร ในขณะที่ตัวแทนภาคธุรกิจอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกรรายใหญ่ และผู้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองสามารถเข้าถึงการตัดสินใจได้มากกว่า

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ตามวิสัยทัศน์และนโยบายน้ำแห่งชาติ ยังขาดยุทธศาสตร์ และแผนงานที่จะเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง หน่วยงานราชการ ที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ ยังขาดความรู้ความชำนาญ ขาดทักษะในการเอื้อการมีส่วนร่วม ทำให้การ

จัดการทรัพยากรน้ำและการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในทางปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับหลักการของ IWRM ที่อ้างเป็นกรอบนโยบาย

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า การแก้ไขปัญหาวิกฤติขาดแคลนน้ำ รัฐบาลมิได้ใช้กลไกที่มีอยู่ กล่าวคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง แต่กลับมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง(นายพินิจ จารุสมบัติ ต่อมาเปลี่ยนเป็นนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) รับผิดชอบ โดยให้เจ้าหน้าที่สศช.เป็นเลขานุการ ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาแบบนี้ คุณจำรูญ สวัสดิ์ ประธานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี-โตนเลสาบ ให้ความเห็นว่า ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบายไม่ได้ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการเหล่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของผู้เข้าร่วมในการประชุมจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ” ซึ่งจัดโดยกรมทรัพยากรน้ำ เมื่อวันที่ 25 - 26 ตุลาคม 2549 ที่ว่าฝ่ายการเมืองอาจไม่ให้ความสนใจหรือไม่เข้าใจบทบาทของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ บางคราวมีการจัดประชุมเพียงปีละ 1 ครั้ง ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง

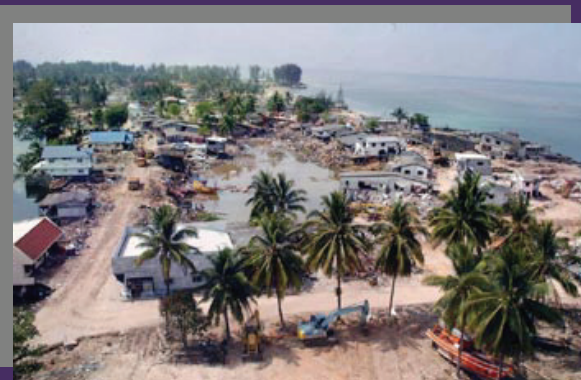
ผลการประเมินโดยภาพรวม สรุปได้ว่า ในด้านกฎหมายมีกรอบทางกฎหมายอย่างกว้างพร้อมทั้งกฎหมายเฉพาะเพื่อการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพปานกลางและขอบเขตครอบคลุมพอสมควร สามารถเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ระดับปานกลาง แต่ขาดกฎหมายเฉพาะที่รองรับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง ในด้านความพยายามเอื้อและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และด้านประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ได้พยายามแตกต่างกันไประหว่างหน่วยงานที่ต่างกัน สามารถเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลางถึงค่อนข้างดี แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีศึกษานี้ไม่สม่ำเสมอและไม่เป็นธรรมชาติระหว่างกลุ่มที่มีอำนาจ การเข้าถึงต่างกัน จึงควรปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิผลและเปิดกว้างแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงแต่เพียงประโยชน์ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากต้องพิจารณาถึงมิติทางสังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมในท้องถิ่นด้วย

ผลของการมีส่วนร่วมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและทางปฏิบัติอยู่บ้าง แม้จะยังไม่มากเท่าที่ควร ที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันคือ ก่อให้เกิดความตระหนักและเกิดการเรียนรู้ทั้งฝ่าย หน่วยงานที่รับผิดชอบ และฝ่ายประชาชนผู้มีส่วนได้เสียว่า การมีส่วนร่วมเป็นความจำเป็น และเป็นความรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องเอื้อให้เกิดขึ้นจริง มีประสิทธิผลและเกิดผลดี และยังคงความยั่งยืนต่อการใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จึงควรเร่งดำเนินมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้
  - ผลักดันร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่มีเนื้อหากำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ อย่างชัดเจนและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำต่างๆ ที่มีตัวแทนของภาคประชาสังคม หน่วยงานของรัฐและผู้ทรงคุณวุฒิ จึงจะทำให้กลไกการบริหารจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมเหล่านี้ มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน
  - ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้รองรับการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้ครอบคลุม สามารถบังคับใช้ได้กับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย
2. เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการแก้ปัญหาวิกฤตน้ำขาดแคลน ควรใช้กลไกคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการเหล่านี้จัดตั้งขึ้นตามแนวคิด IWRM มีองค์ประกอบจำนวนหนึ่งที่มาจากตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และใช้น้ำในภาคส่วนต่างๆ ย่อมเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงมากขึ้น ทั้งนี้การดำเนินงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการเหล่านี้ จะมีประสิทธิภาพได้เต็มที่ หากมีกฎหมายรองรับตามข้อเสนอแนะที่ 1
3. เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพราะชุมชนเหล่านี้มีภูมิปัญญาดั้งเดิมในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ พวกเขาวิถีชีวิตที่ขึ้นอยู่กับน้ำจึงเป็นผู้รู้จริงและสามารถเป็นผู้รักษา น้ำได้อย่างแท้จริง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ควรให้ความสำคัญเฉพาะโครงการก่อสร้างหรือกิจกรรมที่เน้นความรู้เชิงวิศวกรรม และใช้เงินลงทุนจำนวนมากแต่ขาดการพิจารณาองค์ความรู้ของท้องถิ่น บริบททางสังคม ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นและระบบนิเวศน์ มิฉะนั้นอาจจะไม่ได้รับความร่วมมือหรือได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่จนทำให้โครงการบางโครงการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้
4. เพื่อสร้าง “วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชน ควรสร้างขีดความสามารถและทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการเอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับทัศนคติของข้าราชการเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เห็นคุณค่าและให้ความสำคัญกับชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น และเร่งพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรในเรื่องนี้โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เหมาะสมรับหน้าที่เป็น

“เจ้าภาพ” ในการสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หากพิจารณาตามภารกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กรแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) น่าจะเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นเจ้าภาพสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาครัฐ โดยควรเริ่มจากกำหนดให้การเอื้อและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐเป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน (KPI) ของส่วนราชการต่างๆ อย่างจริงจัง แล้วค่อยๆ พัฒนาให้เข้มแข็งขึ้นตามลำดับ



ที่มา:

<http://www.phukettsunami.com/thai/photo11.htm>



รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ A: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษ  
เพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จังหวัดกระบี่

โดย

เรวดี ประเสริฐเจริญสุข และ เกศินี แก้วนเจริญ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จ. กระบี่

### 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

จากการที่ประเทศไทยประสบกับเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ทำให้เกิดความสูญเสียมากมายทั้งชีวิตผู้คนและทรัพย์สิน หลายครอบครัวต้องสูญเสียทั้งบุคคลที่รัก ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงงานอาชีพ นอกจากนี้ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยแล้วผลกระทบต่อเนื่องจากเหตุการณ์ครั้งนี้คือ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ถูกคาดการณ์ว่าอาจจะมีการชะลอตัวลงเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการท่องเที่ยวทางฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะฝั่งอันดามันของประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นดินแดนที่สวยงาม เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจุดขายสำคัญ โดยเฉพาะหาดทรายและเกาะแก่งต่างๆ รวมทั้งประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์

รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นและอาจจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนด้านการท่องเที่ยวของประเทศ จึงให้คณะกรรมการอำนวยการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาจากธรณีพิบัติภัยใน 6 ภูมิภาคได้ จัดประชุมระดมความคิดเห็นขึ้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2548 โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) และสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวในสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวชายฝั่งอันดามัน โดยรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ 3 ด้าน คือ การฟื้นฟูและพัฒนาการท่องเที่ยว การสร้างภาพลักษณ์และคุณภาพการบริการท่องเที่ยว และการส่งเสริมตลาดการท่องเที่ยว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของ 6 จังหวัดชายฝั่งอันดามันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูการท่องเที่ยวชายฝั่งอันดามัน เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดและเร่งสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยว

ที่น่าสนใจคือ ภายใต้อุตสาหกรรมฟื้นฟูและพัฒนาการท่องเที่ยวมีแผนงานที่เน้นการดำเนินงานด้านฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงให้มีภาพลักษณ์ใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ยั่งยืนได้มาตรฐานสากล และคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของพื้นที่ ทำการยกระดับมาตรฐานการบริการและการดูแลรักษาความปลอดภัยแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ เพื่อเพิ่มความน่าสนใจให้กับพื้นที่และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ภาคเอกชนและพื้นที่ให้สามารถกลับมาแข่งขันในเวทีโลกอย่างรวดเร็ว แผนงานดังกล่าวตรงกับนโยบายขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ที่ “ต้องการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษให้ดำรงคุณค่าและมีความยั่งยืน และพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยวในพื้นที่พิเศษสู่ระดับสากล” (องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, 2549) และยังมีความชัดเจนมากขึ้นว่าจะนำเอานโยบายดังกล่าวมาใช้กับพื้นที่ที่ประสบภัย เพราะในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2548 ได้มีการกล่าวต่อไปว่าให้ทำการคัดเลือกพื้นที่ที่เคยมีความสำคัญทางด้านการท่องเที่ยวและถูกคลื่นสึนามิซัดทำลายโดยสิ้นเชิง เช่น เกาะพีพี มาประกาศเป็นพื้นที่พิเศษ

เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยดำเนินการจัดทำแผนแม่บทและจัดภูมิทัศน์ของพื้นที่ดังกล่าวใหม่หมด รวมทั้งพิจารณาแลกเปลี่ยนพื้นที่ระหว่างราชการและเอกชนเพื่อให้สิ่งก่อสร้างถูกสร้างในสถานที่ที่สามารถสร้างความมั่นคงและให้มีความปลอดภัยต่อนักท่องเที่ยว และให้เกิดความสวยงามในระดับสากล (world class) ต่อไป

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้นโยบายหลักด้านการท่องเที่ยวมาเป็นแนวทางดำเนินการปรับปรุงและฟื้นฟูพื้นที่เกาะพีพี ซึ่งเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเดิมให้เกิดเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามก่อนเกิดเหตุการณ์สึนามิพื้นที่เกาะพีพีได้ชื่อว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาหนักที่สุดในเรื่องของการจัดการและการถือครองที่ดินบนเกาะ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเติบโตอย่างรวดเร็วทิศทาง ความแออัดของร้านค้าและที่พักอาศัย สถานบริการต่างๆ ระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะไฟฟ้า น้ำประปาที่ต้องใช้บริการของเอกชนในราคาที่สูง รวมทั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และการจัดการขยะอีกด้วย ที่ผ่านมาปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้มีการจัดการใดๆ ทั้งสิ้น (ศศิณี เกลิมลาภ และคณะ, 2549) และการที่รัฐบาลมอบหมายให้ทาง อพท. เป็นผู้ดำเนินการก็เนื่องมาจากเห็นว่าโดยหน้าที่แล้ว อพท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่จะต้องคำนึงถึงหลักการผังเมืองและสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกาะพีพีกำลังประสบอยู่ การดำเนินงานของ อพท. เริ่มจากพยายามที่จะเสนอแผนการจัดระเบียบเกาะพีพี โดยจัดทำข้อเสนอทางเลือก 3 แนวทาง ประกอบด้วย **แนวทางแรก** การฟื้นฟูและพัฒนาการท่องเที่ยวเกาะพีพีให้เป็นที่ไปตามความต้องการของชาวเกาะพีพีเป็นหลัก **แนวทางที่สอง** รัฐบาลจะซื้อที่ดินและทรัพย์สินของผู้ประกอบการบางส่วน เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ให้มีความเป็นธรรมชาติและมีความเหมาะสมโดยได้รับความเห็นชอบจากประชาชน และ**แนวทางที่สาม** รัฐบาลจะซื้อที่ดินทั้งหมด 279 ไร่เพื่อนำมาจัดรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยความร่วมมือระหว่างเอกชนและรัฐ อย่างไรก็ตาม พบว่าข้อเสนอทั้ง 3 ประเด็นที่ อพท. ได้เสนอนั้นชาวเกาะพีพีไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างข้อเสนอ แต่ทาง อพท. ยืนยันว่า ได้ส่งเจ้าหน้าที่ลงสำรวจแล้ว แต่เป็นการว่าจ้างหน่วยงานภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการ (ชาคริต โภชะเรือง, 2548) ขณะที่แนวคิดในการพัฒนานโยบายการท่องเที่ยวเฉพาะพื้นที่ได้ถูกคัดค้านจากชุมชน เพราะก่อนที่อพท. จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ พบว่าชาวบ้านบนเกาะพีพีได้ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองวางผังเมืองบนเกาะใหม่ และกำลังอยู่ในขั้นตอนเตรียมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อการจัดทำผังเมืองของเกาะพีพี แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางของกรมโยธาธิการและผังเมืองว่าจะต้องจัดระบบบนเกาะร่วมกันใหม่เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะเดียวกันชุมชนไม่เห็นด้วยกับทางอพท. ที่จะพัฒนาให้เกาะพีพีทั้งเกาะเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เพราะมีความห่วงเกรงว่า แนวคิดดังกล่าวจะทำให้ชุมชนและผู้ประกอบการรายย่อยต้องถูกกีดกันและถูกขับออกจากพื้นที่ ขณะที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะอาศัยใช้เป็นช่องทางเข้ามาตัดวงผลประโยชน์จากแนวคิดนี้

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จ. กระบี่

กรณีศึกษานี้ มุ่งวิเคราะห์ว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายนี้เพียงใด หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายนี้เกิดจากความต้องการและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารและเชิงคุณภาพ และนำมาวิเคราะห์ตามแนวทางของหลักการธรรมาภิบาลในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทางนโยบาย จะทำการวิเคราะห์ 3 ด้านคือ ด้านกฎหมาย ด้านความพยายาม และด้านประสิทธิผล โดยมีรายละเอียดของวิธีการศึกษาดังนี้

### 2.1 ค้นคว้าเอกสาร

- 1) ศึกษากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบาย รวมทั้งกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน ได้แก่
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
  - พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546
  - พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
  - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
  - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- 2) การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานการศึกษาวิจัย รายงานการประชุม รายงานสัมมนา เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน สถาบันการศึกษา สื่อต่างๆ และฐานข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่

### 2.2 สัมภาษณ์

สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- คุณณัฐวุฒิ แก่นทอง ผู้ประสานงานองค์การความร่วมมือผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานและชุมชนประสภภัยสินามิเกาะพีพี
- พล.อ.ต. นพ.บรรหาร กออนันตกุล ผู้อำนวยการสำนักประสานงานและบริหารและ รักษาการณ์ผู้อำนวยการสำนักธุรกิจและบริการ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ▪ คุณดวงกมล เกษมสวัสดิ์    | เจ้าหน้าที่ประสานงาน องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ<br>เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน      |
| ▪ คุณธิตี จันทร์แต่งผล     | เจ้าหน้าที่ประสานการพัฒนา องค์การบริหารการพัฒนา<br>พื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน |
| ▪ คุณอภิสิทธิ์ พันธุ์ไวไล  | เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน<br>สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ:                            |
| ▪ คุณเถลิงศักดิ์ ดิสวัสดิ์ | ชาวบ้านเกาะพีพี   |
| ▪ คุณสมมาตร ศรีนิวาล       | ชาวบ้านเกาะพีพี   |
| ▪ คุณอภิชาติ หลานหลงล้ำ    | ชาวบ้านเกาะพีพี   |
| ▪ คุณคุณุภทัย นาวาพณิช     | ผู้ประกอบการบนเกาะเสม็ด:  |

### 3. ผลการประเมิน

การประเมินผลกรณีศึกษาครั้งนี้ประเมินผล 3 ด้านคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม ความพยายามและประสิทธิผลที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 ด้านกฎหมาย

##### 3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทางด้านกฎหมาย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 58 และมาตรา 59 ได้ให้สิทธิกับประชาชนในการเผยแพร่และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ขณะที่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 มีการระบุชัดถึงประเภทและระดับข้อมูลข่าวสารที่สามารถเผยแพร่ได้และประเภทของข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับแต่หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ถือไปปฏิบัติหรือกำหนดให้เป็นระเบียบที่ชัดเจนขององค์กร ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ระบุว่าให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูล โครงการของรัฐ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการเช่นกัน แต่ก็ขาดมาตรฐานกลางที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขเองหรือไม่ถือปฏิบัติก็ได้เช่นกัน

การประเมินเรื่องกฎหมายว่ากำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้นเพียงใดตามตัวชี้วัดที่ 51 พบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะการมีส่วนร่วม

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จ. กระบี่

ของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

สำหรับกรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์กร แต่ก็ไม่มีกระบวนการถึงเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไว้ชัดเจน เพียงแต่กล่าวถึงเรื่องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรในท้องถิ่น ดังนั้น การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 50 สรุปได้ว่ากฎหมายกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพียงเล็กน้อยสำหรับกรณีศึกษานี้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แล้ว พบว่ามีความเกี่ยวข้องกับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น โดยตรง แต่ที่ผ่านมา หน่วยงานไม่ได้คำนึงถึงกฎหมายดังกล่าว อาจเป็นเพราะถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เป็นหลัก ขณะที่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 แม้จะให้สิทธิประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารแต่วิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติไม่ชัดเจน แม้จะมีการออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายลูกตามมา แต่หน่วยงานส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อมูลข่าวสารควรจะทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐส่วนอื่นๆ ว่าจะต้องมีการดำเนินงานให้มีระเบียบปฏิบัติเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรที่ชัดเจน

### 3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การประเมินตัวชี้วัดที่ 52 เรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจ พบว่า ขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล ไม่ได้ถูกจำกัดให้แคบแต่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความลับของข้อมูลส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วยจึงมีผลให้ระดับการพิจารณาเรื่องความลับของแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกัน สำหรับกรณีศึกษานี้ข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจไม่ได้มีการระบุชัดเจนเรื่องขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับ แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายและการปฏิบัติจึงสรุปได้ว่า ไม่เป็นความลับและมีความชัดเจนว่าสามารถเปิดเผยได้

### 3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 53 ไม่พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายอื่นๆ ระบุให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้มีความเข้าใจเรื่องมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้คือ อพท. พบว่า มีนโยบายชัดเจนว่าการทำงานของ อพท. ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประเด็นงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การพัฒนาศักยภาพของ

เจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับทั้งหน่วยงานท้องถิ่น และชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์กร

### 3.1.4 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของประชาชน

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 56 และ 58 พบว่า กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการพัฒนาศักยภาพของประชาชน ขณะที่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ได้มีการระบุเพียงคำว่าหน่วยงานจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

### 3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

สำหรับการประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 59 เรื่องกฎหมายกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในกรณีนี้ค่อนข้างชัดเจนหรือไม่ พบว่า กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดถึงระยะเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านนโยบายไว้ จึงไม่สามารถประเมินตามตัวชี้วัดนี้ได้ แต่หากพิจารณาในระดับโครงการ พบว่ามีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ระบุไว้ชัดเจนเรื่องการรับฟังความคิดเห็นในระดับโครงการ และให้รายละเอียดถึงระยะเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ กล่าวคือรัฐจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นภายใน 15 วัน และหลังฟังความคิดเห็นจะต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบภายใน 15 วัน

## 3.2 ด้านความพยายาม

### 3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 60 เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานในการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ทางอพท. ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนและไม่ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนก่อนที่จะมีการตัดสินใจทางนโยบาย แต่เริ่มให้ข้อมูลเมื่อมีการคัดค้านการดำเนินการในพื้นที่ เมื่อทำการประเมินต่อเนื่องเรื่องสาระสำคัญที่เกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจที่หน่วยงานให้กับประชาชน ตามตัวชี้วัดที่ 62 พบว่า มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาระสำคัญบางอย่างแต่ไม่เพียงพอ โดย อพท. เลือกให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองแทนการพัฒนาเกาะพีพีเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวพิเศษตามนโยบายที่ได้รับ และจากการประเมินเรื่องการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายตามตัวชี้วัดที่ 63 พบว่า อพท. ได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหนึ่งขั้นตอนของการตัดสินใจคือ การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เฉพาะเจาะจงในเรื่องการจัดทำผังเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาเกาะพีพีเป็นแหล่งท่องเที่ยวพิเศษเท่านั้น ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดเกี่ยวกับ

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จ. กระบี่

แนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะพีพีเป็นแหล่งท่องเที่ยวพิเศษ ดังนั้นสรุปโดยภาพรวมเกี่ยวกับความพยายามของหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้อยู่ในระดับปานกลาง

### 3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

อพท. ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนอย่างเพียงพอเมื่อประเมินตามตัวชี้วัดที่ 65 โดยพิจารณาและคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดโดย อพท. พิจารณาจากความเหมาะสมของกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกับประชาชนและพื้นที่ที่จัดกิจกรรม และเมื่อสอบถามจากประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมกับ อพท. มีความเห็นตรงกันว่า อพท. ได้มีการจัดการเรื่องนี้เป็นอย่างดี

### 3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 67 เกี่ยวกับการเตรียมการเพื่อช่วยให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในกรณีศึกษานี้ พบว่ามีการดำเนินการที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแต่มีขอบเขตจำกัด โดยทาง อพท. พยายามที่จะเชิญให้กลุ่มผู้ประสบภัยจากกรณีสึนามิได้เข้าร่วม แต่มีบางกรณีที่ อพท. รับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มทุน แต่ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของกลุ่มคนชายขอบหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

### 3.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 68 เกี่ยวข้องกับระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนได้ช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผลการประเมินพบว่า ระยะเวลาในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเหมาะสมในบางขั้นตอนของการตัดสินใจ เนื่องจาก อพท. จะประสานให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งอาจจะมีการประสานงานที่กระชั้นชิดทำให้บางเวทีชาวบ้านติดภารกิจไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้

### 3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 70 และ 73 เรื่องการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจในแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนตรวจดูได้หรือไม่ พบว่า ทางหน่วยงานไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการทดลองโดยการขอเอกสารไปทางสำนักงานอพท. 3 ครั้งแต่ไม่ได้รับการตอบกลับจากอพท. ทั้ง 3 ครั้ง และได้ทำการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ขณะเดียวกันได้สอบถามไปทางองค์กรอิสระที่ติดตามการทำงานของอพท. พบว่า ทางสำนักงาน อพท. จัดส่งคำชี้แจงและสรุปรายละเอียดความก้าวหน้าของงานให้เท่านั้น แต่ไม่มีการจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้



### 3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 75 และ 76 โดยวิเคราะห์ในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับทางเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ พบว่า ทางอพท. ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ แต่มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมฝึกอบรมหรือประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่จัดส่งโครงการหรือหลักสูตรมาให้กับทางองค์กร ขณะเดียวกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม อพท. มีหน้าที่จัดฝึกอบรมให้กับหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ด้วย และสำหรับการประเมินเรื่องงบประมาณที่หน่วยงานได้รับจัดสรรในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้ตามตัวชี้วัดที่ 77 พบว่า ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณไม่มีการแยกส่วนว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชน และมองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน

### 3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

การประเมินความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนโดยประเมินจากการจัดทำคู่มือเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจตามตัวชี้วัดที่ 79 พบว่า ผู้เข้าร่วมกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นที่ อพท. จัดขึ้นไม่เคยได้รับคู่มือเลย ดังนั้นสรุปได้ว่าไม่พบคู่มือประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้

## 3.3 ด้านประสิทธิผล

### 3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

จากการประเมินตามตัวชี้วัดที่ 81 พบว่า ทางอพท. ได้มีการจัดเก็บข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจดูหากต้องการทำหนังสือราชการส่งไปขอรายละเอียดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อประเมินตามตัวชี้วัดที่ 82 เรื่องความรวดเร็วและความทันการณ์ของข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกเผยแพร่สู่ประชาชน พบว่า ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นจากกระบวนการปรึกษาหารือที่ได้รับการเผยแพร่สู่ประชาชน สาธารณะชนจะ ได้รับข้อมูลเฉพาะกรณีที่มีการคัดค้านการฟื้นฟูเกาะพิพิ และจัดระเบียบเกาะพิพิผ่านทางสื่อเท่านั้น

### 3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

การประเมินว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของหน่วยงานของรัฐในกรณีศึกษานี้หรือไม่ ตามตัวชี้วัดที่ 84 พบว่า ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการตัดสินใจของประชาชนต่อกรณีนี้ยังไม่ถึงที่สิ้นสุด และทางหน่วยงานก็หยุดดำเนินการต่อเนื่องในพื้นที่

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จ. กระบี่

### 3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 86 เรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ไม่พอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยกล่าวว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบ ส่วนการตัดสินใจทั้งหมดยังคงเป็นการตัดสินใจของภาคการเมือง และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเรื่องนี้เท่านั้น

### 3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อกรณีนี้เป็นอย่างมากเมื่อประเมินตามตัวชี้วัดที่ 90 โดยเริ่มต้นจากองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและจัดเวทีในหลายพื้นที่รวมทั้งพื้นที่เกาะพีพีเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ประกอบการรายย่อย และคนในชุมชน จนนำมาสู่การร่วมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนและผู้ประสบปัญหาจากนโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาเป็นเครือข่ายผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินงานของอพท. ขึ้น ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะชน

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

การประเมินกรณีศึกษา การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ ตามหลักการธรรมาภิบาลในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทางนโยบาย โดยภาพรวมทางกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมหากแต่ขาดความชัดเจนในวิธีปฏิบัติ ขณะที่ทางหน่วยงานที่รับผิดชอบคือองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้มีความพยายามสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนแต่ก็เกิดขึ้นเพราะมีกระแสการคัดค้านในพื้นที่ แม้นโยบายนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการช่วยเหลือผู้ประกอบการและฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหาย แต่การดำเนินนโยบายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวขาดความเหมาะสมเนื่องจากเวลาดังกล่าวผู้ประกอบการส่วนใหญ่คือ ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก และผู้ประกอบการรายย่อยบนเกาะพีพีที่เปิดให้บริการเรือท่องเที่ยว และบริการร้านอาหารริมหาดขนาดเล็กตกอยู่ในสภาวะไร้ที่พึ่ง สิ่งแรกที่ผู้ประกอบการเหล่านี้ต้องการคือความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเรื่องการฟื้นฟูอาชีพและวิถีชีวิตที่สูญเสียไปมากกว่าการให้หน่วยงานรัฐเข้ามาจัดการพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบอาชีพให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก ประกอบกับก่อนหน้าที่จะเกิดกรณีพิบัติภัยชาวบ้านในพื้นที่ได้มีการวางแผนบริหารจัดการพื้นที่เกาะร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้เมื่อประเมินประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกรณีจึงอยู่ในระดับต่ำ ขณะนี้ความคืบหน้าในการดำเนินนโยบายนี้ไม่มีความชัดเจนในระดับพื้นที่ จึงไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่าสุดท้ายแล้วจะมีการดำเนินนโยบายนี้ต่อในพื้นที่หรือไม่

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

1. การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบายควรจะมีความชัดเจนในหลักการและวิธีปฏิบัติ กล่าวคือ การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน เพราะปัจจุบันยังเป็นเพียงหลักการทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ทางปฏิบัติในปัจจุบันกระบวนการกำหนดนโยบายยังคงดำเนินการโดยภาครัฐ ภาคประชาชนจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมได้ต่อเมื่อมีการคัดค้านและไม่เห็นชอบกับนโยบายดังกล่าว และก็ได้มีหลักประกันว่าเมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วจะสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายได้
2. รัฐบาลและองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะต้องทบทวนนโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อท่องเที่ยวใหม่ เพราะแนวคิดของนโยบายลักษณะนี้เป็นรูปแบบการจัดการและการบริหารพื้นที่แบบรวมศูนย์ ที่มุ่งเน้นสร้างรายได้จากการนำพื้นที่ซึ่งมีความสวยงามทางธรรมชาติมาพัฒนาให้มีรูปแบบที่เป็นที่ต้องการของตลาดการท่องเที่ยว และดูแลจัดการโดยองค์กรเฉพาะ ซึ่งจะขัดกับหลักคิดของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง
3. การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวต้องให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและจัดระบบคิดของชุมชนที่คิดขึ้น ยกกระดับออกมาในรูปนโยบายและยุทธศาสตร์ของพื้นที่ลักษณะเช่นนี้มีความเหมาะสมกว่าการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเฉพาะเรื่องการท่องเที่ยว เพราะการดำเนินการเช่นนี้จะยิ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของกระบวนการทำงานภายใต้ระบบราชการ



ที่มา:

<http://www.southhpp.org>

<http://www.luegat.dyndns.org>

[http://www.consumerthai.org/egat\\_board/view.php?id=553](http://www.consumerthai.org/egat_board/view.php?id=553)

รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ B: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการตัดสินใจระดับกฎระเบียบ

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแปรรูป  
การไฟฟ้าฟ้ายพลิตแห่งประเทศไทย

โดย

ศ. นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ ดร. กวีลดี บุรีกุล วังรา ธิตินันท์ และ วิสพัชร์ พุดทอง

สถาบันพระปกเกล้า

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

# 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

## 1.1 ความเป็นมา

แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานับทศวรรษ แต่ความพยายามอย่างมากของรัฐบาลในการผลักดันให้เป็นจริงเกิดขึ้นหลังจากประเทศไทยเกิดสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และ International Monetary Fund หรือ IMF ได้มีเงื่อนไขในการให้เงินกู้เพื่อช่วยเหลือประเทศไทยอย่างหนึ่งคือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นธุรกิจเอกชน (privatization) เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดีโดยมองถึงความคุ้มค่า เป็นต้น การแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ กฟผ. ซึ่งมีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน เพื่อดำเนินการแปลงสภาพ กฟผ. ไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ได้ถูกกำหนดไว้คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นขั้นตอนหนึ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และให้ถือปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2543 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของผู้แสดงความคิดเห็น และให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นอันดับแรก กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยแท้ที่จริงแล้วจะหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นในการร่วมตระหนักถึงปัญหาเหตุใดจึงมีความจำเป็นจะต้องมีการแปรรูป แต่กระบวนการดำเนินการแปรรูปไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนรวมถึงคนในองค์กรได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา การมีส่วนร่วมที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจตั้งแต่ต้น (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547)

กระบวนการมีส่วนร่วมในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจได้กำหนดเพียงการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2543 ได้กำหนดประเด็นหลักที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้ 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ กฟผ. ส่วนที่โอนให้แก่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
2. พนักงานของ กฟผ. ที่จะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)
3. ร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจหรือสิทธิของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

4. ร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในกรณีมีการโอนกิจการ กฟผ. ไปทั้งหมด
5. เรื่องอื่นๆ อันเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ กฟผ. มอบหมาย<sup>30</sup>

จากการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 5 ครั้ง ใน 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ลำปาง กระบี่ และขอนแก่น ระหว่างวันที่ 6 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 นั้น หลังจากที่ได้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้มีการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ให้กับคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท หลังจากนั้นคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

## 1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

เหตุผลที่เลือกกรณีศึกษานี้ เพราะการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นพลังงานที่สำคัญในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนและเพื่อการพัฒนาประเทศ การที่จะแปลงสภาพหรือแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและเสียงสะท้อนของประชาชนในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม (ซึ่งหมายรวมถึงเขื่อน สายส่งแรงสูง การที่รัฐได้เคยลดรอนสิทธิในที่ดินของประชาชนก็ดี และการเวนคืนที่ดิน การอพยพผู้คน การย้ายถิ่นที่อยู่ เป็นต้น) ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจสร้างเขื่อนและการวางสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านกายภาพ ชีวภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และคุณภาพชีวิต

<sup>30</sup> กองผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กฟผ., 2547, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน): หน้า 9

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

กรณีศึกษานี้เลือกใช้ตัวชี้วัดหลักของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 กลุ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 24 ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดด้านกฎหมายจำนวน 7 ตัวชี้วัด ด้านความพยายามจำนวน 12 ตัวชี้วัด และด้านประสิทธิผลจำนวน 5 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย และเอกสารต่างๆ รวมทั้งสัมภาษณ์กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดมีดังนี้

### 2.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
- ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)
- เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

เว็บไซต์

- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค <http://www.consumerthai.org>
- ข่าว <http://www.iqnewscenter.com>
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย <http://www.egat.co.th>

### 2.2 การสัมภาษณ์

- คุณศิริชัย ไ้ม่างม ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ)
- ศ. ดร.ปริญญา นุดาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)



- คุณพิชัย จุลพงศธร รองผู้ว่าการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ)
- คุณสายรุ้ง ทองปลอน ผู้จัดการสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค (คู่ความ, ประชาชนที่เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น)
- คุณสุภกิจ นันทะวการ นักวิชาการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (ประชาชนที่เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น)
- คุณวรรณอนงค์ กุลกาญจนาชีวิน ประชาชนที่เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น

### 3. ผลการประเมิน

#### 3.1 ด้านกฎหมาย

##### 3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มาตรา 19 (9) นั้น ได้บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในมาตรา 19 วรรคท้าย ได้ระบุให้ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้น ให้เปิดเผยต่อประชาชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบางส่วน (ตัวชี้วัดที่ 50) สำหรับในส่วนของการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนั้น กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้และเข้าร่วมในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น แต่ในกระบวนการตัดสินใจนั้นไม่ได้ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่มีการเริ่มต้นกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ตัวชี้วัดที่ 51)

##### 3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

สำหรับข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจนั้น ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 19 วรรคท้ายนั้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้จัดทำขึ้นนั้นไม่ได้เปิดเผยต่อประชาชนทั้งหมด โดยขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลไม่ได้ถูกจำกัดให้แคบแต่มีความชัดเจน คือมีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์ ซึ่งมีความหมายที่ค่อนข้างกว้าง (ตัวชี้วัดที่ 52)

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

### 3.1.3 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานของรัฐ

ในส่วนของการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. นี้ จะต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในช่วงที่มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปรรูปกฟผ. (ช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2547) นั้น กฎหมายมิได้ระบุให้มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 15 (1) ได้ระบุให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ (ตัวชี้วัดที่ 53)

### 3.1.4 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของประชาชน

กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปรรูปกฟผ. ช่วยเหลือประชาชนโดยการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกรณีการแปรรูปกฟผ. ให้กับประชาชนแต่อย่างใด (ตัวชี้วัดที่ 56) และกฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปรรูปกฟผ. พัฒนาศักยภาพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ตัวชี้วัดที่ 58)

### 3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน โดยในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ได้ระบุให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจจะขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน กรณีที่มีความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตคือในเรื่องของการรวบรัดของเวลาในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นซึ่งมีกำหนดให้จัดทำให้เสร็จภายใน 45 วัน ทั้งๆ ที่การแปรรูปกฟผ. เป็นเรื่องที่สำคัญและจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง (ตัวชี้วัดที่ 59)

## 3.2 ด้านความพยายาม

### 3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกฟผ. ให้ข้อมูลไม่ชัดเจนและให้ข้อมูลเพียงบางส่วนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. แม้ว่าในขั้นตอนแรกที่จะมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น จะมีการชี้แจงกระบวนการในการแปรรูปกฟผ. เป็นบริษัทก่อนที่จะมีการเริ่มจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ข้อมูลที่เผยแพร่ผ่านสื่อดังกล่าวขาดการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานที่สามารถสร้างความเข้าใจเบื้องต้นให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงที่มาและเหตุผลของการแปรรูปกฟผ. ในอันที่จะสร้างกระบวนการ

ตัดสินใจและสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมได้ก่อนจัดทำกรับฟังความคิดเห็น และในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 5 ครั้งนั้น ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ และมีประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้เข้ามีส่วนร่วม (ตัวชี้วัดที่ 60)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป กฟผ. ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญบางอย่าง แต่ยังไม่เพียงพอ กล่าวคือ ไม่มีการเสนอทางเลือกให้ประชาชนตัดสินใจ และให้ประชาชนมีสิทธิเลือกในการตัดสินใจแปรรูป กฟผ. โดยมีเพียงการรวบรวมเอกสารนำเสนอของผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ได้ระบุถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและมนุษย์หลังการแปรรูป กฟผ. แล้วเท่านั้น (ตัวชี้วัดที่ 62)

ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปรรูป กฟผ. ได้จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแปรรูป กฟผ. เพียงขั้นตอนเดียวเท่านั้น คือ ในกิจกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (ตัวชี้วัดที่ 63)

### 3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายเพื่อการมีส่วนร่วม

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปรรูป กฟผ. นั้น กฟผ. ในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ข้อ 13 ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง โดย กฟผ. ได้ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนที่เข้าร่วมกรับฟังความคิดเห็นเพียงเล็กน้อย โดยมีการออกค่าเดินทางและค่าที่พักให้กับผู้เข้าร่วมกรับฟังความคิดเห็นบางส่วน เช่น สื่อมวลชน คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ได้มีการออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ให้กับประชาชนทั่วไป (ตัวชี้วัดที่ 65)

### 3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ในการดำเนินการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปรรูป กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น ได้มีการดำเนินมาตรการที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายซึ่งก็คือประชาชนทั่วไปอย่างจำกัด โดยมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นอยู่ 5 ครั้ง ใน 4 จังหวัด และประชาชนผู้เข้าร่วมรับภาระค่าเดินทางในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเอง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (ตัวชี้วัดที่ 67)

### 3.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

สำหรับระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น กฟผ. ได้มีการแจ้งกำหนดการ วันเวลา และสถานที่จัดเวทีในระยะเวลาที่กระชั้นชิดมาก และไม่มี

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การประชาสัมพันธ์ประเด็นที่จะนำเสนอในเวทีให้ทราบล่วงหน้า อีกทั้งไม่มีการเผยแพร่เอกสารประกอบการประชุมให้ศึกษาทำความเข้าใจก่อนเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น โดยประชาชนจะรับทราบข้อมูลต่างๆ ในวันที่จัดทำการรับฟังความคิดเห็นเลย (ตัวชี้วัดที่ 68)

### 3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

ในเว็บไซต์ของ กฟผ. ([www.egat.co.th](http://www.egat.co.th)) ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. ที่ผ่านมาแต่อย่างใด สำหรับคำถามหรือประเด็นความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชนนั้น ได้มีการรวบรวมและจัดพิมพ์เป็นเอกสารรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพกฟผ. ส่งให้กับผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น (ตัวชี้วัดที่ 70) นอกจากนี้ ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลและเอกสารที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจในการแปรรูปกฟผ. ได้เพียงเล็กน้อย โดยที่ข้อมูลบางส่วนที่เป็นข้อมูลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้จากเว็บไซต์ของ กฟผ. ([www.egat.co.th](http://www.egat.co.th)) และเอกสารสำคัญที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจส่วนมากอาศัยการขอเป็นการเฉพาะกับสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบช่องทางที่จะเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 73)

### 3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

ในช่วงที่ผ่านมา กฟผ. ไม่ได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของกฟผ. ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. (ตัวชี้วัดที่ 75 และ 76) สำหรับงบประมาณที่คณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้รับจากกฟผ. นั้นค่อนข้างเพียงพอ (ตัวชี้วัดที่ 77)

### 3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

กฟผ. ไม่ได้มีการเผยแพร่คู่มือที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. แต่อย่างใด มีเพียงเฉพาะรายงานและเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น (ตัวชี้วัดที่ 79)

## 3.3 ด้านประสิทธิผล

### 3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบเอกสารประมวลข้อคิดเห็นได้เพียงส่วนเดียว โดยมีการจัดทำเป็นรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งไม่ได้มีการระบุถึงข้อคิดเห็นที่นำไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนเหตุผลประกอบข้อคิดเห็นที่ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจแต่อย่างใด อีกทั้งข้อคิดเห็นต่างๆ ที่นำเสนอในรายงานดังกล่าวไม่ได้นำมาใช้เพื่อ

ประกอบการตัดสินใจ (ตัวชี้วัดที่ 81) และข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นในการจัดทำารรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้ง 5 ครั้ง ได้รับการเผยแพร่สู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ท้นการเพียงบางส่วน (ตัวชี้วัดที่ 82)

### 3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

ในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดทำารรับฟังความคิดเห็นนั้น ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่จะแปรรูปกฟผ. ทั้งนี้เพราะขั้นตอนสุดท้ายในการตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อแปรรูปกฟผ. (ตัวชี้วัดที่ 84)

### 3.3.3 ประสิทธิผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ที่จัดทำารรับฟังความคิดเห็นนั้น ผู้มีส่วนได้เสียมีทั้งที่พึงพอใจและไม่พึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยบางส่วนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมดีเท่าที่ควร (ตัวชี้วัดที่ 86)

### 3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแปรรูปกฟผ. แต่ไม่ค่อยมีประสิทธิผล เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการแปรรูปขั้นสุดท้าย (ตัวชี้วัดที่ 90)

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นั้น จะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีความค่อนข้างน้อยและอยู่ในวงที่จำกัด ไม่พบกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นทางการ นอกจากนั้นแม้คณะกรรมการจัดทำารรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีความพยายามในการที่จะจัดให้มีผู้เข้าร่วมให้มากที่สุด แต่ในการจัดทำารรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งนั้น มีผู้เข้าร่วมการรับฟังไม่มากเท่าที่ควร และไม่ครอบคลุม ทั้งๆ ที่เรื่องการแปรรูปกฟผ. นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่มีผลต่อประชาชนโดยรวม เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้น เป็นหน่วยงานที่ทำงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน ตลอดทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรธุรกิจต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อมีการแปรรูปกฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น อาจจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเกิดผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าโดยรวม โดยเมื่อเป็นบริษัท

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสภาพเป็นเอกชนนั้น ก็จะเกิดการแสวงหากำไรจากการดำเนินงานของบริษัทตามมา ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ค่าครองชีพของประชาชนปรับสูงขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของค่าไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการแปรรูปกฟผ. นั้น เป็นเพียงขั้นตอนเดียวที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจออกนโยบายในการแปรรูปกฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งแม้ว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ได้มีการจัดทำเป็นรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในการแปรรูปกฟผ. แต่ในความเป็นจริงแล้ว การรับฟังความคิดเห็นเป็นเพียงการทำตามกระบวนการตามกฎหมาย ซึ่งไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่าจะแปรรูปหรือไม่แปรรูปเป็นบริษัทแต่อย่างใด เพราะได้มีการตัดสินใจโดยกำหนดเป็นนโยบายจากคณะรัฐมนตรีมาก่อนแล้ว

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับรู้ตั้งแต่เริ่มแรก และเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจต่อนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง เพราะความคิดเห็นของประชาชนคือเสียงสะท้อนถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ และความคิดเห็นของประชาชนต้องได้รับการนำไปประกอบการตัดสินใจในโครงการหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการดำเนินโครงการหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐด้วย
2. ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบควรจะมีการประชาสัมพันธ์ด้วยสื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ใบปลิว ประกาศ แผ่นพับ โปสเตอร์ หรือป้ายโฆษณา เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่รวมถึงชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถรับรู้ได้หลายช่องทาง โดยจัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ล่วงหน้า (ประมาณ 1 เดือน) ก่อนที่จะมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น เพื่อที่ประชาชนจะได้ทำการศึกษาข้อมูลก่อนที่จะร่วมกระบวนการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อความสะดวกและเพื่อให้การจัดทำกรับฟังความคิดเห็นนี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ในการดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นั้นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ข้อมูลที่นำมาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นั้น ต้องทำให้มีเนื้อหาสาระที่เข้าใจได้ง่าย ไม่ใช่ศัพท์ทางเทคนิคมากหรือใช้ภาษาทางกฎหมายมากเกินไป เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถที่จะเข้าใจและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้
3. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรที่จะมีการเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของตนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความ

เข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบอันเนื่องจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายของรัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นๆ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



ที่มา:

กระทรวงคมนาคม, [http://www.mot.go.th/Point\\_News/bara.htm](http://www.mot.go.th/Point_News/bara.htm)

<http://www.marinerthai.com/articles/pic/pbr001.jpg>



รายงานผลการประเมิน  
การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจ  
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ C: การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการตัดสินใจระดับโครงการ

กรณีศึกษา  
การมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการก่อสร้างสะพานเศรษฐกิจ  
เชื่อมโยงทะเลอันดามัน และอ่าวไทย (ท่าเรือน้ำลึกจังหวัดสงขลา และสตูล)

โดย

เรวดี ประเสริฐเจริญสุข และ เกศินี แก้วนเจริญ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ทำเรื่อน้ำลิกจังหวัดสงขลา และสตูล

### 1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

งานก่อสร้างทำเรื่อน้ำลิกปากบาราและงานก่อสร้างทำเรื่อน้ำลิกบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง (ทำเรื่อน้ำลิกสงขลาแห่งที่ 2) ถูกนำมาพิจารณาใหม่ในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโครงการสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทย หรือแลนด์บริดจ์ (landbridge) ภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ (logistic master plan) เสนอโดยกระทรวงคมนาคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ([http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc\\_main21.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm)) ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ นร 0504/ว(ล) 4940 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 แจ้งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2548 โดยเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอว่า ในปัจจุบัน การคมนาคมขนส่งทางเรือ ซึ่งต้องผ่านช่องแคบมะละกามีความคับคั่งและมีปัญหาเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับและใช้ระยะเวลาอันนานทำให้เกิดความสิ้นเปลืองต้นทุนการขนส่ง ดังนั้นหากประเทศไทยมีเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงทำเรื่อน้ำลิกฝั่งทะเลอันดามันที่ตำบลปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล ไปยังทำเรื่อน้ำลิกฝั่งอ่าวไทยที่จังหวัดสงขลา และสามารถจะเชื่อมโยงไปยังท่าเรือคลองเตยได้จะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารได้อย่างรวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายต่างๆ มากขึ้น จึงขอให้กระทรวงคมนาคมรับเรื่องนี้ไปพิจารณาในรายละเอียดร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว แล้วดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

โครงการสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทยในส่วนที่เป็นการก่อสร้างทำเรื่อน้ำลิกในภาคใต้ระหว่างสงขลาและสตูล กระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไปศึกษาความเหมาะสมระหว่างปี 2540 - 2541 เพื่อพัฒนาทำเรื่อน้ำลิกดังกล่าวให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ชายฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย และพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมประมงและการเกษตรซึ่งเป็นสินค้าที่มีฐานการผลิตในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างเป็นส่วนใหญ่ให้สามารถมีทางเลือกในการส่งสินค้าออกสู่ทะเลได้ทั้งสองฝั่ง ซึ่งในขณะนั้นทางฝั่งอันดามันได้มีพื้นที่ที่เหมาะสม 2 แห่ง คือ ที่เกาะเขาใหญ่ อ.ละงู จ.สตูล (ปากบารา) และที่คลองบุญโฮย อ.ละงู จ.สตูล จึงต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ทั้ง 2 แห่งระหว่างปี 2546 - 2547 ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ปากบารามีความเหมาะสมกว่าที่จะก่อสร้างเป็นทำเรื่อน้ำลิกฝั่งอันดามันมากกว่าคลองบุญโฮย (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, 2548)

สำหรับทำเรื่อน้ำลิกสงขลา กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ว่าจ้างที่ปรึกษาดำเนินการสำรวจออกแบบรายละเอียดและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อขยายทำเรื่อน้ำลิกสงขลา แต่ก็พบว่าทำเรื่อน้ำลิกสงขลามีข้อจำกัด เนื่องจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่าบริเวณดังกล่าวเป็นเขตโบราณสถานมีแนวคูเมืองเก่าและมีโบราณสถานใต้น้ำ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการ

อพยพโยกย้ายราษฎรซึ่งเป็นปัญหาด้านมวลชนในพื้นที่ ตลอดจนลักษณะกายภาพของร่องน้ำมีอัตราการตกตะกอนที่ต้องมีการบำรุงรักษาร่องน้ำอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ รวมถึงปัญหาการประกอบอาชีพประมงและการวางโพรงทางกีดขวางทางการเดินเรือ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาร่องน้ำเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและลดปัญหาการตกตะกอน ([http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc\\_main21.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm)) จากข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวจึงทำให้การขยายท่าเรือน้ำลึกสงขลา ซึ่งรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างที่บริเวณพื้นที่เดิมเป็นไปได้ยาก

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงได้พิจารณาแนวทางการพัฒนาท่าเรือใหม่ โดยการศึกษาเพื่อพัฒนาท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนล่าง โดยจะศึกษาครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดนครศรีธรรมราชไปจนถึงจังหวัดนราธิวาส เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างและสามารถเชื่อมโยงในลักษณะสะพานเศรษฐกิจ (landbridge) จากฝั่งทะเลตะวันออก (ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง) ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย และชายฝั่งทะเลอันดามัน (ท่าเรือน้ำลึกปากบารา) อันเป็นการย่นระยะทางในการขนส่งสินค้าไปยังยุโรปและตะวันออกกลาง ตลอดจนลดต้นทุนการขนส่งสินค้าก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการจ้างงานในพื้นที่ นอกจากนี้ได้มองถึงการเชื่อมโยงระบบคมนาคมทางบก อันได้แก่ ถนนและรถไฟเพื่อสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารจากชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกจากท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังมายังชายฝั่งทะเลอ่าวไทยที่ทำเรือ่น้ำลึกสงขลา และเชื่อมโยงต่อไปยังฝั่งอันดามันได้อย่างรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ขณะนี้อยู่ระหว่างการคัดเลือกที่ปรึกษา เพื่อมาดำเนินการต่อไป (กระทรวงคมนาคม, 2548)

ผลการศึกษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีพบว่า พื้นที่ชายฝั่งตั้งแต่จังหวัดนครศรีธรรมราชถึงจังหวัดนราธิวาสมีความเหมาะสมหลายแห่ง อำเภอจะนะจะเป็นอีกจุดที่ผลการศึกษาพบว่า มีความเหมาะสมขณะที่ท่าเรือ่น้ำลึกสงขลาเดิมคงไม่มีการขยายพื้นที่เพิ่มต่อไป (หนังสือพิมพ์ประชาไท, 2549) ขณะนี้แม้จะไม่มีแผนที่แน่ชัดว่าท่าเรือสงขลาแห่งใหม่จะอยู่ตรงไหน แต่ในแผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2551 (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, 2548) ได้มีการบรรจุแผนการก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ไว้แล้วว่าจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2549 โดยจะเริ่มศึกษาความเหมาะสมและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม แล้วเริ่มดำเนินการก่อสร้างในปี 2550 จนกระทั่งแล้วเสร็จในปี 2552 โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 5,000 ล้านบาท

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า โครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยโครงการขนาดย่อยซึ่งมีผลเชื่อมโยงไปสู่แผนพัฒนาประเทศที่จะสร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตผู้คนในวงกว้าง เกี่ยวโยงและสัมพันธ์ไปถึงเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ การเกษตร และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ลักษณะการพัฒนาโครงการเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีการประเมินและวิเคราะห์ว่าแท้จริงแล้ว

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ทำเรื่อน้ำลึกลงจังหวัดสงขลา และสตูล

ประชาชน โดยเฉพาะคนที่ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในโครงการนี้จริงหรือไม่ และแท้จริงแล้วประชาชนได้มีโอกาสกำหนดการพัฒนาท้องถิ่นได้ด้วยตนเองตามที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิไว้อย่างชอบธรรมหรือไม่

## 2. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยแบบมีส่วนร่วม โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร

การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากกฎหมายและระเบียบต่างๆ รายงานการศึกษาวิจัย เอกสาร และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน สถาบันการศึกษา และฐานข้อมูลระบบดิจิทัล (เว็บไซต์) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทย

### 2.2 การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่

- เจ้าหน้าที่กองวิชาการและวางแผน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- คุณสุธี สุขสง หัวหน้าสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 5 จังหวัดสตูล
- เจ้าหน้าที่ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 4 (สงขลา)
- คุณธิดารัตน์ บุญภมร เจ้าหน้าที่สื่อและเผยแพร่สัมพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้
- คุณเบญจวรรณ เฟื่องหนู ผู้ประสานงานพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา  
โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้
- คุณอำรอน ปะดุกา เจ้าหน้าที่ข้อมูล โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้
- คุณรัตนา ปานกลิ่น เจ้าหน้าที่สนาม กลุ่มศึกษาพลังงานทางเลือกเพื่ออนาคต
- คุณนิ สาลี ชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดสตูล
- คุณเสก สาลี ชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดสตูล
- คุณอารี ดิงหวัง ชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดสตูล
- คุณอิบรอหิม หะยีสา ชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดสงขลา
- คุณชียะ แหละหิม ชาวประมงพื้นบ้าน จังหวัดสงขลา

### 3. ผลการประเมิน

#### 3.1 ด้านกฎหมาย

##### 3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 50 พบว่า กฎหมายกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบางส่วน โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะข้อมูลที่จะต้องเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีการดำเนิน โครงการอันประกอบด้วย เหตุผลและความจำเป็น วัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบ และประมาณการค่าใช้จ่าย เมื่อประเมินเรื่องการกำหนดของกฎหมายในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามตัวชี้วัดที่ 51 พบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดไว้ว่าจะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการ ตลอดจนทั้งความเดือนร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนและจะต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบถึงการดำเนินการและผลที่เกิดขึ้นด้วย

สำหรับกรณีศึกษาโครงการสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทย (งานก่อสร้างท่าเรือ น้ำลึกสงขลา – สตูล) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในขอบเขตการบังคับของกฎหมายหลายฉบับ ทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 แต่ที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งเป็นโครงการก่อสร้างท่าเรือขนาดใหญ่ที่อยู่ในประเภทของสิ่งก่อสร้างที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านมาตรการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายบางส่วนในพื้นที่บ้านปากบารา จังหวัดสตูล ในช่วงระยะเวลาที่มีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกฝั่งอันดามัน แต่ในส่วนของงานก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก พบว่าไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพิ่มเติม ขณะที่พื้นที่ฝั่งอ่าวไทยมีโครงการและงบประมาณสำหรับให้ศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกฝั่งอ่าวไทย แต่ก็ไม่พบว่าการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลหรือแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบทั้งความเป็นมาของโครงการ เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษา งบประมาณ และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการเปิดเผยแพร่ ทั้งนี้ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ประชาชนในพื้นที่สามารถรับรู้ได้จะมาจากสื่อสาธารณะที่ติดตามเรื่องนี้เท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้กฎหมายจะกำหนดไว้ แต่หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญน้อย

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ทำเรื่อน้ำลิกจังหวัดสงขลา และสตูล

จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติให้ข้อมูลข่าวสารเผยแพร่สู่ประชาชนในวงจำกัด ผลที่ตามมาคือการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ทั้งที่ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการและทุกขั้นตอนในการดำเนินงานตามโครงการนี้

### 3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 52 เรื่องข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลข่าวสาร พบว่า กฎหมายคือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดเรื่องขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลไม่ได้ถูกจำกัดให้แคบแต่มีความชัดเจน กล่าวคือ กฎหมายมีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ในเรื่องประโยชน์ของรัฐ ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อกรณีศึกษานี้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาและตีความได้เช่นกัน

### 3.1.3 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานของรัฐ

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 53 พบว่า กฎหมายไม่ได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานรัฐให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ดี จึงมีการกำหนดเป็นนโยบายขององค์กรในการทำงานอย่างมีส่วนร่วมร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นๆ และประชาชน

### 3.1.4 คุณภาพและข้อกำหนดของกฎหมายให้พัฒนาศักยภาพของประชาชน

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 56 และ 58 พบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกรณีศึกษานี้ต้องจัดให้มีความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ แก่ประชาชน และไม่พบว่ามีกฎหมายที่ระบุว่า หน่วยงานต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจตามกรณีศึกษานี้เช่นกัน

### 3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 59 พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดเป็นระยะเวลาชัดเจนแต่ให้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของหน่วยงานของรัฐที่จะให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่ได้กำหนดเวลาว่าไม่น้อยกว่า 15 วัน ที่หน่วยงานจะต้องติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบและเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วจะต้องติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบภายใน 15 วัน

## 3.2 ด้านความพยายาม

### 3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

สำหรับความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานที่ประเมินตามตัวชี้วัดที่ 60 และ 62 พบว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเผยแพร่ข้อมูลต่อพิสัยของค่าตัวชี้วัดไม่ชัดเจนและเป็นเพียงบางส่วน โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง (ท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2) ทั้งที่มีการอนุมัติให้มีการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 แต่สำหรับงานก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราได้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ แต่ในส่วนของงานศึกษาการก่อสร้างไม่ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลและรายละเอียดเรื่องความก้าวหน้า

สำหรับการประเมินการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในโครงการนี้ ตามตัวชี้วัดที่ 63 พบว่า ในส่วนของพื้นที่บ้านปากบารา มีการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในช่วงของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราบริเวณปากคลองปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล แต่ส่วนงานก่อสร้างไม่ได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็น ขณะที่งานก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง (ท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2) ไม่ปรากฏว่ามีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ จึงสรุปได้ว่ามีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหนึ่งขั้นตอนของการตัดสินใจ

### 3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายเพื่อการมีส่วนร่วม

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 65 เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมครั้งนี้ ทำการประเมินจากช่วงเวลาที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราบริเวณปากคลองปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล โดยสรุปพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนอย่างเพียงพอกรณีที่ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมของโครงการ

### 3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

การประเมินตามตัวชี้วัดที่ 67 พบว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ดำเนินมาตรการที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างมีขอบเขตจำกัด โดยพิจารณาจากช่วงทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราบริเวณปากคลองปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล เนื่องจากไม่พบว่ามีกรเตรียมการอะไรเป็นเฉพาะว่าคนกลุ่มไหนต้องเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม ดังนั้นจึงทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งในกรณีศึกษานี้คือ กลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน ขาดโอกาสหรือมีโอกาสน้อยที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและทำกิจกรรม

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ทำเรื่อน้ำลิกจังหวัดสงขลา และสตูล

ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการขาดความตระหนัก และเอาใจใส่ในการดำเนินการเพื่อที่จะให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับทราบรายละเอียดของโครงการและผลกระทบ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และอาชีพอย่างเป็นระบบด้วยเช่นกัน และสำหรับงานก่อสร้างทำเรื่อน้ำ ลิกบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง (ทำเรื่อน้ำลิกสงขลาแห่งที่ 2) ไม่พบข้อมูลในเรื่องนี้

### 3.2.4 ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม

ระยะเวลาของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าสำหรับกรณีศึกษานี้ พบว่าเหมาะสมในบางขั้นตอนของการ ตัดสินใจ กล่าวคือ ในขั้นตอนของการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่สำหรับก่อสร้างทำเรื่อน้ำลิกปากบารา จังหวัดสตูล ได้มีการแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า แต่ในส่วนของ การเตรียมงานก่อสร้างทำเรื่อและ การศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ฝั่งอ่าวไทยไม่ได้มีการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และไม่มีข้อมูล เกี่ยวกับเรื่องนี้

### 3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 70 พบว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารและข้อมูล เกี่ยวกับการตัดสินใจได้เพียงเล็กน้อย โดยการทำหนังสืออย่างเป็นทางการขอไปทางหน่วยงานที่รับผิดชอบ และ การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 73 พบว่าประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารและเอกสารที่ใช้ ประกอบการตัดสินใจเพียงเล็กน้อย โดยมีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่เป็นรายงานความก้าวหน้าของการ ดำเนินงาน การตัดสินใจดำเนินโครงการไว้ในเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคม และแผนปฏิบัติการที่จะ ดำเนินงานในพื้นที่บนเว็บไซต์ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่สำหรับในส่วนเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับการตัดสินใจทั้งหมดต้องทำหนังสือขอจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีโดยตรง

### 3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ

จากการประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 75 พบว่า ในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ทางกรมขนส่งทางน้ำและ พาณิชยนาวีไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ และเมื่อ ประเมินตามตัวชี้วัดที่ 76 พบว่า มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมน้อยครั้งมากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะ เรื่องสิ่งแวดล้อมทั่วไปและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากนโยบาย/โครงการพัฒนา จะมีการสอดแทรกเข้า ไปในเนื้อหาของ การฝึกอบรมบางหลักสูตรบ้างแต่ก็เป็นเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมทั่วไป เนื่องจากเป็นเรื่องพื้นฐาน ที่จำเป็นจะต้องรู้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากนโยบาย/โครงการพัฒนานั้น ไม่ได้ มีการจัดทำเป็นหลักสูตรเฉพาะขึ้นมา อย่างไรก็ตาม หน่วยงานมีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมอย่าง สม่าเสมอต่อเนื่องในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางน้ำและการจัดการของเสียทางน้ำ สำหรับการ ประเมินเรื่องงบประมาณที่หน่วยงานได้รับจัดสรรในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้



ตามตัวชี้วัดที่ 77 พบว่า ทางหน่วยงาน ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณแยกออกเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่จะปรากฏงบประมาณรวมอยู่ในแผนงานโครงการ

### 3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

จากการประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 79 เกี่ยวกับการจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในโครงการนี้ ผลการประเมินไม่พบว่าหน่วยงาน ได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ

## 3.3 ด้านประสิทธิผล

### 3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

การประเมินเรื่องเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนตามตัวชี้วัดที่ 81 พบว่า มีการจัดเก็บข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจดู โดยทำการประเมินในช่วงเวลาที่กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการการศึกษาทบทวนความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ วิศวกรรม และสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา บริเวณปากคลองปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูล กล่าวคือ ระยะเวลาดังกล่าวมีการเก็บข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนไว้ในเอกสารการประเมินผลกระทบ แต่ไม่ได้เผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ และเมื่อประเมินเรื่องการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการนี้ ตามตัวชี้วัดที่ 82 พบว่า ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นจากกระบวนการปรึกษาหารือได้รับการเผยแพร่้อยมาก

### 3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 84 พบว่า ไม่สามารถประเมินได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีศึกษานี้ เพราะยังไม่ปรากฏชัดว่ามีการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ฝั่งอ่าวไทย และในส่วนของพื้นที่บ้านปากบารา จังหวัดสตูล ก็อยู่ระหว่างดำเนินโครงการ

### 3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การประเมินเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามตัวชี้วัดที่ 86 พบว่าผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระดับต่ำ เพราะไม่มีการให้ข้อมูลกับผู้ที่สนใจ แม้จะมีการทำเอกสารหรือติดต่อขอข้อมูลจากหน่วยงานโดยตรงและข้อมูลที่ได้รับได้จากการติดตามจากสื่อ นอกจากนี้ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระบบราชการเท่านั้น

## บทที่สี่

การมีส่วนร่วมของประชาชน – ทำเรื่อน้ำลึกลงจังหวัดสงขลา และสตูล

### 3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาบุคลากรขององค์กรภาคประชาสังคม

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 90 พบว่า องค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมีส่วนเผยแพร่ข้อมูลและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการนี้ แต่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเพราะประชาชนส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลเมื่อมีการตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว การติดตามข้อมูลจึงเกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจดำเนินโครงการ และการเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาสังคมต่อกรณีศึกษานี้เป็นไปอย่างจำกัดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ให้ข้อมูลที่ร้องขอโดยให้เหตุผลว่าโครงการอยู่ระหว่างดำเนินการ

## 4. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

จากการประเมินตามตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐ กรณีศึกษาโครงการสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงทะเลอันดามันและอ่าวไทย (งานก่อสร้างทำเรื่อน้ำลึกลงจังหวัดสงขลา – สตูล) พบว่า กฎหมายและระเบียบหลายฉบับ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สิทธิประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทั้งการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการของรัฐ แต่สำหรับกรณีศึกษานี้พบว่า ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่จะมีการก่อสร้างทำเรื่อน้ำลึก คือ บ้านปากบารา จังหวัดสตูล และชาวบ้านบริเวณชายฝั่งอ่าวไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้าน มีโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีโอกาสในการเข้าร่วมตัดสินใจน้อยมาก ประกอบกับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ผลคืออำนาจการตัดสินใจยังคงเป็นของรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการโดยลำพัง

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากกระบวนการบางส่วนยังอยู่ในขั้นตอนของการศึกษา จึงเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ทบทวนเพื่อให้เกิดการโปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงานมากขึ้นและได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ

1. โครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมีการก่อสร้างและคาดว่าจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน การประกอบอาชีพของคนในชุมชน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แม้จะอยู่ในระยะเวลาของการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่หรืออยู่ระหว่างดำเนินการศึกษารูปแบบการก่อสร้าง หน่วยงานที่รับผิดชอบควรตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากโครงการลักษณะนี้ส่วนใหญ่แล้วประชาชนจะรับทราบข้อมูลและเข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อมีการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงไม่ควรจัดกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนเพียงเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายกำหนดนั้น แต่ควรจัดให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่จะได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการศึกษานี้คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีศูนย์การฝึกอบรมที่มีหน้าที่จัดทำหลักสูตรและฝึกอบรมให้กับทางเจ้าหน้าที่ขององค์กรเป็นประจำและสม่ำเสมอ จึงควรจะมีการพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสื่อสารกับสาธารณะและกระบวนการทำงานกับประชาชนอย่างมีส่วนร่วมขึ้นมาเพื่อจะได้เป็นพื้นฐานขององค์กรสำหรับการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน
3. หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการศึกษานี้ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนกลางควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้นผ่านสื่อท้องถิ่น เช่น วิทยุชุมชน หอกระจายเสียง/ข่าว ประชาคมหมู่บ้าน ห้องสมุดชุมชน เป็นต้น ควรจัดให้มีการเผยแพร่ผลการศึกษาและส่งต่อข้อมูลไปสู่หน่วยงานในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ เพราะข้อมูลส่วนใหญ่จะไม่ถูกกระจายไปสู่หน่วยงานในพื้นที่ทำให้ประชาชนที่สนใจเข้าถึงข้อมูลได้น้อย นอกจากนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่ถูกนำเสนอไว้ในเว็บไซต์ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีความถนัดหรือไม่สามารถเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตเพื่อค้นหาข้อมูลจากเว็บไซต์ได้ ควรมีการจัดทำเอกสารที่สามารถส่งถึงประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง
4. กรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ภาคประชาชนและสื่อมวลชนมีความตื่นตัว แต่เนื่องจากการนำเสนอข้อมูลหรือรายละเอียดส่วนใหญ่ยังคงเผยแพร่บนเว็บไซต์เท่านั้นทำให้กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกรณีศึกษานี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้านขาดโอกาสในการติดตามข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการปรับเปลี่ยนทัศนะในการทำงานและกระบวนการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ อีกทั้งต้องพิจารณาและเปิดช่องทางสื่อสารที่เหมาะสมเพื่อให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสแต่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดโดยรูปแบบเท่านั้น

